

JUSTITIEKANSLERN
I STATSRADET
BERÄTTELSE
FÖR ÅR
2015

HELSINGFORS 2016

Justitiekanslersämbetet
PB 20, 00023 STATSRÅDET
www.okv.fi

ISSN 0356-3219

Ombrytning Mainostoimisto Visuviestintä Oy, Taina Ståhl
Tryckeri Lönnberg Print & Promo, Helsingfors 2016



TILL RIKSDAGEN OCH STATSRADET

I enlighet med 108 § 3 mom. i grundlagen överlämnar jag till riksdagen och statsrådet en berättelse om justitiekanslerns ämbetsåtgärder och iakttagelser om hur lagstiftningen har följts år 2015.

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

Helsingfors den 29 mars 2016

Justitiekansler **Jaakko Jonkka**

Kanslichef **Kimmo Hakonen**

INNEHÅLL

Till riksdagen och statsrådet	3
1 INLEDANDE ORD	11
Justitiekanslern Jaakko Jonkka	
Till rättsstatens försvar	12
Land ska med lag byggas	12
Tillsyn och styrning	13
Öppenhet ska främjas	15
Legitimiteten avgör i sista hand	17
Biträdande justitiekanslern Risto Hiekkataipale	
”Die Arbeitskraft steht unter dem besonderen Schutz des Reich.”.	18
Från skyddande av arbetskraften till tryggande av sysselsättningen ...	18
Samhällets ansvar för sysselsättningen	19
Klagomål gällande arbetskraftsservicen	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 den verksamhet 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 STATSRÅDETS ÄMBETSÅTGÄRDER	37
Övervakningsmetoder	38
Granskning av föredragningslistor	39
Uppföljning av granskningen av föredragningslistor år 2015	41
Statsrådets beslutsfattande år 2015	42
Republikens presidents beslutsfattande år 2015	43
Ärenden som behandlats på eget initiativ	44
Klagomålsavgöranden	47
Utlåtanden	53
Utlåtanden om författningsförslag mm.	53
Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott	63
 4 TILLSYNYN ÖVER DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA	65
Justitiekanslerns iakttagelser av läget i fråga om de grund- läggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ...	66
De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna inom lagberedningen	66
Myndigheternas resurser	67
Rättsskyddet i samband med tjänsteutnämningar	69
Utlåtanden och framställningar	72

Avgöranden	73
Jämlikheten	73
Den straffrättsliga legalitetsprincipen	75
Privatlivsskyddet	75
Religions- och samvetsfriheten	76
Yttrandefriheten och offentligheten	77
Egendomsskyddet	80
Rätten till eget språk och egen kultur	80
Näringsfriheten och rätten till arbete	81
Rätten till tillräckliga social- och hälsovårdstjänster	82
Rätten till en rättvis rättegång och garantierna för god förvaltning	83
 5 LAGLIGHETSKONTROLLEN AV MYNDIGHETER OCH ANDRA SOM SKÖTER OFFENTLIGA UPPGIFTER	91
Allmänt	92
Statsrådets kansli	96
Avgöranden	96
Utrikesförvaltningen	97
Avgöranden	97
Beskickningarna	97
Justitieförvaltningen	98
Utlåtanden och framställningar	98
Avgöranden	100
Ministeriet	100
Domstolarna	101
Granskning av straffdomar	106
Åklagarväsendet	110
Utsökning	111
De allmänna rättshjälpsbyråerna	115
Barnombudsmannen	117
Ålands självstyrelse	117
Inspektioner	118
Inrikesförvaltningen	120
Avgöranden	120
Polisen	120
Räddningsväsendet	134
Förvaltningens IT-central	135
Migrationsverket	136
Inspektioner	136

Finansförvaltningen	137
Utlåtanden och framställningar	137
Avgöranden	139
Ministeriet	139
Skatteförvaltningen	139
Magistraterna	139
Regionförvaltningsverken	142
Finansinspektionen	143
Patent- och registerstyrelsen	144
Den kommunala och övriga självstyrelsen	144
Undervisnings- och kulturförvaltningen	157
Utlåtanden och framställningar	157
Avgöranden	157
Ministeriet	157
Läroinrättningarna	160
Den kyrkliga förvaltningen	162
Inspektioner	164
Jord- och skogsbruksförvaltningen	165
Avgöranden	165
Ministeriet	165
Fiskeri-, vilt- och renhushållningen	165
Livsmedelssäkerhetsverket Evira	166
Arbets- och näringsförvaltningen	168
Avgöranden	168
Arbetskraftsservicen	168
Energimyndigheten	171
Lantmäteriverket	171
Social- och hälsovårdsförvaltningen	173
Avgöranden	173
Ministeriet	173
Säkerhets- och kemikalieverket	176
Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira	177
Institutet för hälsa och välfärd	177
Socialförsäkringssektorn	178
Socialvården	179
Hälso- och sjukvården	187
Inspektioner	188
Miljöförvaltningen	189
Den kommunala och övriga självstyrelsen	189

6	ÖVERVAKNING AV VERKSAMHETEN SOM BEDRIVS AV ADVOKATER, OFFENTLIGA RÄTTSBITRÄDEN OCH RÄTTEGÅNGSBITRÄDEN MED TILLSTÅND	193
	Advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd	194
	Finlands Advokatförbunds tillsynssystem	196
	Justitiekanslerns roll vid övervakning av den verksamhet som bedrivs av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd	198
	Avgöranden	199
	Inspektioner	200
7	STATISTIK	201
	Uppgifter och åtgärder	202
	Övervakning av republikens presidents och statsrådets ämbetsåtgärder	202
	Laglighetskontrollen av myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter	203
	Övervakning av den verksamhet som bedrivs av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd	208
	Arbetssituationen	209
	Bestämmelser och föreskrifter om justitiekanslern och justitiekanslersämbetet	210
	Bilaga 1 Justitiekanslersämbetets arbetsordning	211
	Bilaga 2 Utlåtanden, ställningstaganden och promemorior	220
	Bilaga 3 Inspektioner och besök	224
	Personalen vid justitiekanslersämbetet	225
	Sakregister	227



1

INLEDANDE ORD

Jaakko Jonkka

TILL RÄTTSSSTATENS FÖRSVAR

Land ska med lag byggas

Jurister är bromsar – också i de situationer där man egentligen redan borde trycka på gasen. De rättslärda skapar snarare hinder för utvecklingen än främjar den. Reformen genomförs inte med hjälp av lagboken.

Dylika kommentarer används bl.a. då man anser det nödvändigt att snabbt genomföra viktiga samhälleliga beslut och reformer. Det slår gnistor mellan juridiken och politiken. Kommentarererna vittnar också om att det rådande läget i världen väcker oro för hur det ska gå för rättsstaten och för vår lilla nordiska välfärdsstat. Allt det goda räcker inte till för alla. Men finns det ens rättvisa för alla?

Till de centrala rättsstatsprinciperna hör statsmaktens tredelning och maktutövningens lagbundenhet, det allmännas skyldighet att garantera och skydda tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna samt kravet på att all utövning av offentlig makt ska kunna underkastas rättslig kontroll. De principer som är förknippade med rättsstaten, välfärdsstaten och demokratin är förbundna med varandra, men det finns också inbördes spänningar mellan dem. På papperet verkar principerna vara klara och oomtvistliga. Men då de implementeras i den reella

världen, där bl.a. ekonomiska resurser och olika värde- och målrelaterade behov och intressen måste beaktas, hamnar man oundvikligen i situationer som kräver avvägningar.

Under den senaste tiden har flera kontroversiella frågor behandlats i offentligheten och i samband med beslutsberedningen. Till dessa frågor hör bl.a. de metoder med vilka man strävar efter att förbättra landets ekonomiska situation, de åtgärder som den plötsliga invandringsvågen kräver och de strukturella reformerna av regionalförvaltningen. I samband med dessa frågor rör man sig i gränslandet mellan juridiken och politiken, och man tvingas träffa värdebaserade val också inom ramen för rättsordningen.

Vid beredningen och tillämpningen av lagar borde rättsordningen granskas som en helhet. Grundlagen och i synnerhet de grundläggande fri- och rättigheterna står självfallet i en central ställning. Det bör dock noteras att bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna har ett kärnområde ("en solid juridisk kärna"), men att värdebundenheten ökar ju längre man fjärmar sig från kärnan.¹ Detta

¹ Denna fråga har jag i viss mån dryftat i mitt anförande i justitiekanslerns berättelse för år 2012, s. 14. En annan fråga är om gränsen för de grundläggande fri- och rättigheternas kärnområde kan anses vara flexibel och variera t.ex. beroende på hur viktigt det värde anses vara som en viss grundläggande fri- eller rättighet ger uttryck för.

väcker bl.a. en fråga om huruvida det i praktiken kan gå så att juridiken och politiken sammanblandas i tolkningssituationer – i ytterlighetsfall till och med på ett sådant sätt att politiken träder in i tolkningen under juridikens täckmantel. Var går gränsen mellan juridiken och politiken? När har man vid tolkningen redan fjärat sig från juridiken?

Det är fråga om att finna en balans mellan juridiken och politiken. En erfaren lagberedare och juristprofessor uttrycker sig på följande sätt: Balansen rubbas om de värden som skrivits in i grundlagen inte tas på allvar. Men balansen rubbas också om ”grundlagsexperterna anser sig kunna ge vetenskapliga svar på frågor som är politiska”. Skribenten betonar att grundlagsfrågor inte kan avgöras bara med expertkunskap. ”Vid grundlagstolkningen är det fråga om hur de värden som de grundläggande fri- och rättigheterna ger uttryck för – jämlikhet, privatlivsskydd och yttrandefrihet – ska tillämpas i samband med ett konkret lagstiftningsprojekt. Bedömningen av denna fråga hör snarare till politikernas än till juristernas arbete.”²

Tillsyn och styrning

Ovan har jag skisserat en övergripande bild av justitiekanslerns verksamhetsbetingelser. Nu övergår jag till att granska förhållandet mellan juridiken, olika värden och målsättningar samt politiken i samband med justitiekanslerns arbete.

Justitiekanslersämbetet ger en vid utsikt över samhället. De juridiska frågor som aktualiseras i samhället hamnar i allmänhet i något skede på justitiekanslersämbetets bord – ibland till och med för realtidsbedömning.

Även om justitiekanslern har ett stort antal olika uppgifter – vilket framgår av denna verksamhetsberättelse – har justitiekanslern bara en enda roll: att vara förespråkare för rättsstaten. Denna roll är inte statisk, vilket inte heller rättsstatsbegreppet är. Båda förändras med tiden och därmed varierar också tyngdpunkterna såväl för innehållets som för formens del.

Rollen som förespråkare för rättsstaten innebär för justitiekanslerns del inte bara att slå vakt om gränserna, utan rollen innefattar också ett dynamiskt element, nämligen att bidra till utvecklandet av rättsstaten. Medan laglighetskontrollen till sin karaktär förut uppfattades främst som bakåtblickande och straffande, uppfattas den nuförtiden som framåtblickande rättslig styrning av utövningen av offentlig makt och av god förvaltning. Den disciplinära mentaliteten har bytts mot ett argumenterande förhållningssätt. Den juridik som hänför sig till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna har blivit ett viktigt arbetsredskap.

Vid förhandsgranskningen av statsrådets verksamhet sker den rättsliga styrningen i huvudsak genom listagranskningen och genom de samtal som i samband med granskningen förs med tjänstemän vid ministerierna (eller med ministrarna). Samtalen förs vanligen under fria former och det enda synliga spåret av dem framträder i allmänhet först i den slutliga föredragningslistans innehåll. Trots de fria formerna tillhandahåller justitiekanslern dock inte sådan juridisk handledning som hör till tjänsteåliggandena under ”kaffebordsdiskussioner”, utan handledningen ”institutionaliseras”, t.ex. genom att en föredragande från justitiekanslersämbetet medverkar på ett eller annat sätt. Som exempel på ett skriftligt juridiskt utlåtande av mer formell karaktär kan man nämna det utlåtande som gavs med anledning av försvarsministeriets begäran om ett tolkningsställningstagande till hu-

² Emeritusprofessor Markku Helin, Perustuslakivaliokunnan arvio tulee liian myöhään. Helsingin Sanomat 19.1.2016.

ruvida personer som utför sin värnplikt står till förfogande för flexibel höjning av försvarsmaktens beredskap (4.1.2016, OKV/50/20/2015).³

I samband med myndighetsövervakningen uppkommer styrningsverkan vanligtvis indirekt, genom att man i ett ställningstagande som berör ett enskilt fall uttalar en generaliserbar uppfattning om hur lagen ska tolkas och prövningsrätten utövas i liknande fall.

Vid tolkningen av öppet utformade bestämmelser och i sådana fall där det finns prövningsrätt är de högsta laglighetsövervakarnas ställningstaganden av stor betydelse för utvecklandet av förvaltningen och myndighetsverksamheten. Det finns emellertid skäl att dryfta hur långt in på bestämmelsernas värderelaterade randområde laglighetsövervakaren kan gå utan att det snarare blir fråga om värdebaserade ställningstaganden än om en sådan tolkning som helt och hållet kan motiveras med juridiska argument. Jag anser att det finns skäl att förhålla sig med stor försiktighet till nya ”egna” riktlinjer som inte har ett sådant institutionellt stöd som kan härledas från rättsordningen – i synnerhet om ställningstagandet innefattar ens ett litet element av kritik mot en enskild tjänsteman.

Eftersom laglighetsövervakaren inte har någon bestämmanderätt och laglighetsövervakarens avgöranden inte i likhet med domar kan verkställas med tvång, grundar sig ställningstagandenas verkkningsfullhet i sista hand på argumentationens godtagbarhet. Den offentlighet avgörandena får ökar dessutom deras genomslagskraft. Vid beskrivningen av ställningstagandenas verkkningsmekanism har man ibland uttryckt att laglighetsövervakaren har korta armar men hög röst.

Ifall det är fråga om ett juridiskt problem som inte berör bara ett enskilt fall utan är av mer

generell betydelse, kan situationen effektivt åtgärdas genom att det behöriga ministeriet delges saken för kännedom och uppmanas överväga att vidta sådana åtgärder som står till buds i den aktuella situationen. Justitiekanslerns omfattande uppgiftsområde är en fördel framför allt när det gäller möjligheterna att upptäcka djupgående juridiska problem och systemfel: då uppgiftsfragment som erhållits från olika håll förenas med varandra kan det uppkomma en bild av ett missförhållande som kräver noggrannare utredning. I många fall genomförs utredningen på riksplanet, vanligtvis med hjälp av det behöriga ministeriet.

Som ett exempel på ett ingrepp i ett mer vidsträckt problem kan man nämna det avgörande gällande läget i fråga om den grundläggande utbildningen för invandrarbarn som meddelades i december förra året (OKV/2/50/2015, s. 159). Utbildning är en av de viktigaste metoderna för förebyggande av utslagning bland barn och unga. Eftersom utredningar visat att risken för utslagning är betydligt större bland invandrarungdomar än bland andra ungdomar, började vi i början av år 2015 på eget initiativ utreda hur rätten till grundläggande utbildning tillgodoses för barn och ungdomar med invandrarbakgrund. Utredningen genomfördes med hjälp av undervisnings- och kulturministeriet. I och med utredningsarbetet uppdagades flera utvecklingsbehov, alltifrån behovet av en översyn av lagstiftningen till behovet av utökad utbildning för lärare. I skrivande stund har ministeriet inte ännu gett den slutliga utredning jag begärt angående vilka åtgärder ministeriet vidtagit i ärendet. Redan nu kan man emellertid skönja att justitiekanslerns beslut har varit av betydelse.⁴

Trots att justitiekanslern inte kan ta ställning till frågor som berör resursernas fördelning och

³ Enligt 108 § 2 mom. i grundlagen ska justitiekanslern på begäran ge presidenten, statsrådet och ministerierna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor.

⁴ Utbildningsvägar och integrering av invandrare – smärtpunkter och åtgärdsförslag. Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2016:1, särskilt s. 13-14.

inriktning, kan dessa frågor i vissa fall vara av så stor rättslig betydelse att det är motiverat för justitiekanslern att befatta sig med frågorna. Detta var fallet t.ex. i avgörandet OKV/4/50/2013 (s. 174). Vid justitiekanslersämbetet började man på eget initiativ utreda vilka möjligheter regionförvaltningsverken i praktiken har att sköta de styrnings- och tillsynsuppgifter inom barnskyddet som föreskrivits för dem i lag. Utredningen visade bl.a. att regionförvaltningsverken har synnerligen knappa resurser för denna uppgift. I avgörandet uppmärksammade vi social- och hälsovårdsministeriet och finansministeriet på att de ska vidta åtgärder för att rätta till situationen. Till dessa åtgärder hör också att anvisa behövliga resurser för verksamheten. I det svar finansministeriet gav i slutet av år 2015 medgav ministeriet att tilläggsresurser behövs samt lovade följa upp situationen och vid behov lägga fram förslag till tilläggsanslag.

Ett annat sätt att utöva inflytande utgörs av att justitiekanslern i samband med det remissförfarande som genomförs i anslutning till lagstiftningsprojekt kan framföra rättsliga synpunkter särskilt beträffande frågor som är av vikt med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt rättsskyddet. T.ex. i utlåtandet om en revidering av utlänningslagen (utlåtande 12.1.2016, OKV/49/20/2015) konstaterade jag följande: "Det finns skäl att i synnerhet fästa vikt vid att de behov som hänför sig till effektiverandet av verksamheten och stävjandet av kostnaderna måste anpassas till individens genuina rättsskyddsbehov, på ett sätt som är godtagbart i en rättsstat."

Vid bedömningen av verksamhetens verkningfullhet är också justitiekanslerns offentliga uttalanden, föredrag och skrivelser av betydelse. Förutom att justitiekanslern på detta sätt kan delge en större publik sina ställningstaganden, är det med dessa medel också möjligt att väcka en mer allmän debatt om rättsläget i samhället och fram-

föra synpunkter på utvecklingsbehoven. I avvikelse från vad som gäller de ställningstaganden som hör till laglighetskontrollen torde man i detta sammanhang också i viss mån kunna gå över på rättspolitikens område, men tyngdpunkten ska under alla omständigheter ligga på ordets förled. Laglighetsövervakarna har därför ibland också kallats lobbare för rättsskyddet.

Öppenhet ska främjas

Övervakningens betydelse accentueras i de fall där makthavarnas beslutsfattande eller övriga verksamhet inte sker – eller ens kan ske – särdeles öppet eller offentligt. Övervakningen av den offentliga maktutövningen, också till den del maktutövningen inte är offentlig för allmänheten, är ägnad att stärka dess samhälleliga legitimitet.

Vid justitiekanslersämbetet utredde man med anledning av klagomål som anfördes under verksamhetsåret misstankar om att innehållet i de samtal som förts vid ett möte mellan statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott och republikens president hade läckt ut till pressen. Justitiekanslersämbetet skaffade på olika sätt information om de förfaranden som avsågs i klagomålen. I avgörandet kom man fram till att det inte fanns rättsliga skäl för justitiekanslern att vidta några andra åtgärder i ärendet än att delge utrikesministeriet, som fungerar som sekretariat för utskottet, anvisningar om förfarandena (OKV/97/1/2015 och OKV/208/1/2015, s. 47). Samma ärende diskuterades senare också med den undersökningsledare som behandlade ärendet med anledning av en brottsanmälan.

Justitiekanslern kan också konkret bidra till att öka beslutsfattandets öppenhet och offentlighet. Själva besluten och deras motiveringar är i allmänhet tillgängliga för envar, men utomstående har däremot inte nödvändigtvis tillgång till

information om det förfarande som har lett fram till ett visst beslut – inte heller i de fall där informationen inte i sig är sekretessbelagd med stöd av lag. I samband med ett förvaltningsbeslut eller lagstiftningsprojekt som är av samhällelig betydelse och som väcker befogat intresse bland allmänheten kan den utredning justitiekanslern inhämtat bidra till att tillgodose ett vidsträckt informationsintresse. Det kan i praktiken vara fråga om den enda möjligheten att skapa insyn i beredningsprocessen och offentliggöra sådana omständigheter i anslutning till grunderna för verksamheten som bara beredarna annars skulle ha kännedom om. Justitiekanslerns undersökning av ärendet kan förebygga en sådan felaktig sekretesskultur som lätt inträder i samband med ärendenas beredning, samt skingra onödiga misstankar om hemlighetsmakeri. Undersökningen kan också visa att sakläget inte är sådant man velat visa utåt eller sådant det misstänkts vara. Det hör till den demokratiska rättsstatens grundpelare att utövningen av offentlig makt ska vara så transparent som möjligt.

I offentligheten aktualiseras då och då misstankar om att beredningen av administrativa beslut vid statsrådet har påverkats på ett otillbörligt sätt genom politisk styrning. Vid justitiekanslersämbetet har man med anledning av klagomål och i vissa fall också på eget initiativ undersökt grunderna för sådana beslut. Även om ett beslut inte som sådant kan konstateras vara lagstridigt, kan undersökningen av saken belysa sådana inslag i processen som pekar på att den politiska styrningen och tjänstemannaberedningen har sammanblandats på ett sätt som är ägnat att äventyra förtroendet för beredningens objektivitet.

Ett beskrivande exempel utgörs av försvarsmaksreformen, som i tiden väckte debatt och blev föremål för undersökning med anledning av de klagomål som anfördes angående den. Undersökningen visade, i avvikelse från vad man

lätit förstå i offentligheten, att den lösningsmodell som försvarsmakten ursprungligen hade föreslagit för en viss brigads del hade ändrats till följd av politisk styrning. Det kunde inte visas att ministern i något avseende skulle ha handlat lagstridigt, men den utredning justitiekanslern inhämtat gav insyn i beslutsfattandet och gav ny information om förfarandet (Justitiekanslerns berättelse för år 2012, s. 73).

Misstankar om politisk styrning förekommer oftast i samband med tjänsteutnämningar. Sådana fall blir då och då också föremål för undersökning vid justitiekanslersämbetet med anledning av klagomål. Som exempel nämner jag avgörandet OKV/1161/1/2014 (s. 47), som meddelades 12.2.2015, där granskningen gällde frågan om huruvida utnämningen av direktören för Nationella centret för utbildningsutvärdering var lagenlig eller inte. Utnämningsbeslutet hade fattats av statsrådets allmänna sammanträde, efter föredragning från undervisnings- och kulturministeriet. Föredragningslistan hade i normal ordning genomgått en förhandsgranskning vid justitiekanslersämbetet. Inga lagstridigheter konstaterades dock ha förekommit i det aktuella fallet, vare sig vid föredragningen eller vid det allmänna sammanträdet.

Vid den utredning som genomfördes med anledning av klagomålet angående utnämningen fästes särskild vikt vid det sätt på vilket utnämningsärendet hade beretts. En skriftlig utredning inhämtades av undervisnings- och kulturministeriet. Vid justitiekanslersämbetet hörde man dessutom muntligen tre tjänstemän som hade stått i en central ställning i samband med utnämningsärendets beredning, samt ministern själv. Hörandet gav en noggrannare bild av beredningsprocessen än vad ett skriftligt förfarande skulle ha gett, och det visade sig att ministern i ett tidigt skede hade befattat sig med tjänstemannaberedningen. Det kunde inte konstateras att någon skulle ha handlat lagstridigt i ärendet, men vårt avgöran-

de innehöll om själva förfarandet ett konstaterande att det med tanke på förtroendet för utnämningsprocessens objektivitet och tillförlitlighet skulle det ha varit bättre ifall ministern inte under den tid tjänstemannaberedningen pågick hade på det gjorda sättet tagit ställning till vilken person som skulle föreslås bli utnämnd till tjänsten. – Dessutom gjorde vi en framställning till finansministeriet om att ministeriet skulle överväga huruvida rätt till överklagande av statliga tjänsteutnämningar bör föreskrivas. Riksdagens grundlagsutskott hänvisade senare till denna framställning (GrUB 6/2015 rd). Med anledning av grundlagsutskottets betänkande gav riksdagen å sin sida ett uttalande där riksdagen förutsatte att regeringen skyndsamt skulle ta fram en proposition med förslag till lag om ändring av stats-tjänstemannalagen för att slopa besvärsförbudet i fråga om beslut som gäller utnämning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande inom den offentliga förvaltningen (RSk 22/2015 rd).

Legitimiteten avgör i sista hand

I en rättsstat är det viktigt att skötseln av offentliga uppgifter grundar sig på lag. Lika viktigt är

det också att människor kan lita på att uppgifterna sköts i enlighet med lag. Till detta hör såväl att slutresultatet är korrekt som att själva förfarandet uppfattas som rättvist. Laglighetskontrollens djupaste samhälleliga betydelse ligger uttryckligen i att den i egenskap av extern och oberoende kontroll stärker förtroendet för myndighetsverksamhetens lagenlighet. Justitiekanslerns laglighetskontroll utgör en del av den struktur genom vilken detta förtroende upprätthålls och stärks. För att kunna fylla den nämnda funktionen måste laglighetskontrollen dock vara tillförlitlig. Detta ställer krav såväl på snabbhet som på noggrannhet och verkkningsfullhet – och framför allt på omdömesförmåga.

Rättvisans gudinna avbildas med en våg i handen och en bindel för ögonen. Den laglighetskontroll som tjänar henne ska däremot hålla ögonen öppna och följa med vad som läggs i vågskålarna – med allt större orsak nu än på långa tider: rättsstatens gränser och rättsstatsprinciperna provas nämligen från många håll, också i syfte att främja målsättningar och värden som i sig är goda. Ifall vågskålarna inte är i sådan balans som är allmänt godtagbar, blir den offentliga maktens legitimitet lidande, vilket även medför andra negativa konsekvenser.

Risto Hiekkataipale

”DIE ARBEITSKRAFT STEHT UNTER DEM BESONDEREN SCHUTZ DES REICH.”

Från skyddande av arbetskraften till tryggande av sysselsättningen

Rubrikens proklamation är så tydlig att den är lätt att översätta till svenska också för de flesta förvaltningsutvecklingskonsulter, men bara ett fåtal förstår dess verkliga innebörd. Inom dagens värdefattiga förvaltning där kvasivärderingar vunnit terräng är det inte på modet att spåra rättsprincipernas rötter, och det finns inte heller tid för detta. Men då det är fråga om en rättsprincip som avspeglar sig också på den dagliga tillämpningen av den gällande grundlagen, finns det skäl att på lutherskt sätt fråga sig: ”Vad betyder detta?”

Proklamationen är hämtad ur artikel 157 i den tyska Weimarrepublikens författning från år 1919. Satsen ”medborgarnas arbetskraft står under rikets synnerliga hägn”, som ingår i Regeringsformen för Finland, togs som sådan in i regeringsformen då man i samband med dess riksdagsbehandling köpslog om huruvida 15 § skulle tas in i eller utelämnas ur regeringsformen (angående bestämmelsens tillblivelsehistoria se Anton Kotonen, LM 1930, s. 152).

Bestämmelsen i regeringsformens 6 § 2 mom. var inte ursprungligen avsedd som någon förpliktelse eller ens som något bemyndigande att dra försorg om tryggheten av sysselsättningen. Denna samhälleligt viktiga funktion utvecklades successivt först senare.

Bestämmelsen i 6 § 2 mom. i regeringsformen torde enligt Robert Hermanson (Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin s. 31, Borgå 1928) ”förstås så att man inom staten ska handla på ett sådant sätt att arbetskraften åtnjuter skydd mot onaturlig exploatering”. En följd av detta var enligt Hermanson att ”den som vill utföra något som enligt lagen betraktas som meningsfullt arbete ska skyddas mot störningar i arbetet”. Rafael Erich konstaterar (Suomen valtio-oikeus I s. 252-253, Borgå 1924) att statens lagstiftande organ i synnerhet ska dra försorg om arbetskraften ”både med tanke på individens hälsa och med tanke på nationalekonomiska aspekter, samt därmed även sträva efter att förhindra ensidig exploatering av arbetskraften”.

Den idé om behovet av att skydda arbetsförmågan i synnerhet för arbetstagare som utförde kroppsligt arbete, vilken fått grogrund i olika kommentarer, kopplades samman med den

arbetsföra arbetskraftens betydelse som produktionsfaktor. Å andra sidan var det också fråga om arbetsgivarens rätt till skydd mot störningar som riktade sig mot arbetstagarna. Ett behov av att trygga arbetsfreden fanns således också anknytt till det ursprungliga syftet med 6 § 2 mom. i regeringsformen. Parternas intressen vägdes dock med grova mått, då arbetstagarna skyddades mot "onaturlig exploatering" från arbetsgivarens sida och arbetsgivaren fick skydd mot störningar i arbetet så länge arbetet kunde "betraktas som meningsfullt".

Den ursprungliga bestämmelsen i 6 § 2 mom. i regeringsformen (alltså den lydelse som föregick det tillägg som nämns senare) berörde dels arbetsgivarens rätt att med stöd av 6 § 1 mom. i regeringsformen åtnjuta egendoms- skydd för sin egendom (fabriker, verkstäder, gruvor, jordbruk osv./den ekonomiska avkastningen av arbetet) och dels arbetstagarnas rätt att från statsmaktens sida få något slags skydd mot arbetsgivarens godtycke när det gällde arbetsförhållandena och den lön som betalades för arbetet. Under hela den tid 6 § 2 mom. i regeringsformen var gällande var det med tanke på de praktiska möjligheterna att tillämpa lagstiftningen fråga om att arbetsgivarna i vanlig lagstiftningsordning kunde åläggas förpliktelser som hänförde sig till skyddandet av arbetstagarna.

Det går inte att särskilja någon särskild tidpunkt från och med vilken 6 § 2 mom i regeringsformen de facto i rättsligt avseende också började förknippas med förpliktelser för statsmakten att främja sysselsättningen eller mer allmänt dra försorg om arbetskraftspolitiska frågor. Fram till krigsåren bestod arbetskraftspolitiken närmast av åtgärder för avhjälpan av arbetslösheten. Till dessa åtgärder hörde att erbjuda arbetslösa "klassiskt" nödhjälpsarbete till följd av regional och säsongrelaterad massarbetslöshet. Ifall det inte fanns möjligheter ens till så-

dant arbete, tillhandahölls fattighjälpen enligt lagen om socialhjälp. Också efter att mer utvecklade arbetskraftspolitiska metoder tagits i bruk använde man sig ännu långt in på 1960-talet av nödhjälpsarbete i regioner med svår arbetslöshet. I bakgrunden fanns också social retorik om att var och en ska arbeta för att ha rätt till samhälleligt stöd.

Samhällets ansvar för sysselsättningen

Till denna framställning hör inte någon mer omfattande presentation av de arbetskraftspolitiska metoderna. När det gäller metoderna att dra försorg om sysselsättningen finns det emellertid skäl att som ett avgörande steg i utvecklingen nämna den aktiva arbetskraftspolitiken och sammankoplandet av sysselsättningspolitiken med inkomstpolitiken och även med samhällspolitiken över lag. Bakgrunden till den första omfattande inkomstpolitiska helhetsuppgörelsen (Liinamaa I) utgjordes av de omvälvande konsekvenser som devalveringen år 1967 hade för den interna pris- och kostnadsutvecklingen i vårt land. Som koppling till dagens läge finns det skäl att först konstatera att initiativet till den bredbasiga inkomstpolitiska helhetsuppgörelsen kom från landets regering. Dessutom klarade man av att förena uppgörelsen med sådana incitament som gjorde att man fick arbetstagsidan med i uppgörelsen. Det var fråga om en överenskommelse om att arbetsgivaren tog ut fackföreningsavgifterna direkt från lönen. Denna överenskommelse är ett exempel på en sådan samhällelig beslutsmekanism med hjälp av vilken de viktigaste arbetsmarknadsaktörerna tillsammans med staten åtog sig att med aktiva arbetskraftspolitiska metoder svara dels för åtgärdandet av arbetslösheten och utvecklandet och styrningen av arbetskrafts-

resurserna och dels för effektiviserandet av arbetsmarknadernas funktion.

I samhälleligt avseende är det uppseendeväckande att 6 § 2 mom. i regeringsformen är den enda av de ursprungliga bestämmelserna i regeringsformens II kap. som ändrades innan hela kapitlet reviderades år 1995 (i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna). Den 28 juli 1972 stadfäste republikens president efter föredragning av justitieminister Pekka Paavola en lag om ändring av regeringsformen för Finland (592/1972), där 6 § 2 mom. i regeringsformen utökades med följande bestämmelse:

”Det ankommer på statsmakten att för finsk medborgare vid behov anordna möjlighet att arbeta, såframt i lag icke är annorlunda stadgat.”

Det faktum att denna ändring var den enda som gjordes i regeringsformens II kap. innebär självfallet inte att 6 § 2 mom. i regeringsformen skulle ha varit den enda bestämmelse om de grundläggande fri- och rättigheterna som var i behov av revidering eller komplettering. Det är känt att denna ändring av regeringsformens II kap. inte genomfördes genom en regeringsproposition utarbetad av det behöriga ministeriet, dvs. arbetskraftsministeriet, utan på basis av en riksdagsmotion. Bakom ändringen låg åratals av politiskt arbete och det synnerligen ihärdiga arbete som framför allt en riksdagsledamot, nämligen Sakari Knuuttila, bedrev i sysselsättningsfrågor och frågor som berörde utkomsten för sådana mindre bemedlade personer som upprepade gånger drabbats av arbetslöshet. På individplanet var det faktum att riksdagsmotionen ledde till en ändring av regeringsformen inte något sammanträffande, utan det var fråga om något som åstadkoms med hjälp av riksdagsledamotens intellektuella grundegenskaper i kombination med hans egna erfarenheter av arbetslivet. Knuuttilas politiska agenda rymde bara en

eller två frågor samtidigt, varav sysselsättningsfrågan (vid sidan av nykterhetsfrågan) var den varaktigaste och viktigaste under hela hans långa politiska karriär. Knuuttila, som i och för sig var vägingenjör, kunde med fog ha varit upphovsman till den gamla finskspråkiga folkvisdomen: ”En järnvägsskena ger vika före en ingenjör”.

Det var fråga om en riksdagsmotion vars behandling till en början framskred med möda men som till slut fick tillräckligt understöd och vars införande i lagen också krävde att republikens president hade förståelse för situationen och förhöll sig allvarligt till sysselsättnings- och utkomstfrågor (se t.ex. republikens president Urho Kekkonens tal i radion 14.7.1969 och hans tal vid riksdagens öppningssammanträde 6.4.1970, samt Urho Kekkonen: *Demokratia ja perusoikeudet*, Esbo 1972 s. 122).

I dagens läge finns det inte längre något behov av att i större omfattning granska den bindande verkan eller den rättsliga betydelsen av den ändring av regeringsformens II kap. som antogs på basis av den ovan beskrivna riksdagsmotionen och stadfästes genom lagen 592/1972, och som förblev den enda ändringen i regeringsformens II kap. I egenskap av bestämmelse som förpliktade till samhällelig verksamhet hade bestämmelsen inte några direkta rättsverkningar, men vid arbetskraftsministeriet, som var behörigt också i sysselsättningsfrågor, argumenterade man för att sysselsättningslagstiftningen i slutet av 1970-talet delvis stod i strid med regeringsformen. Av större betydelse än direkta rättsverkningar var emellertid det faktum att den samhällspolitiska debatt som fördes i samband med den nämnda lagstiftningsoperationen och det politiska tryck som var förknippat med saken ledde till att sysselsättningspolitiken och sysselsättningsfrågorna lyftes fram i centrum för det samhällspolitiska beslutsfattandet.

Då de regeringsförhandlingar som fördes efter det förtida riksdagsvalet år 1975 hade fort-

gått resultatlösa i två månader, höll republikens president ett skarpt förmaningstal till partiordförandena där han konstaterade att det rådde ett "nationellt nödtillstånd" i landet på grund av den "rekordstora" arbetslösheten. – Vid den aktuella tidpunkten fanns det 63 000 arbetslösa i landet. – Denna arbetslöshet, som enligt den tidens måttstock betraktades som massarbetslöshet, hade sina rötter i den världsomfattande recession som fick sin början under åren 1973–1974 och som sedan nådde Finland med ett visst dröjsmål. De svårigheter som Miittunens II regering (den s.k. nödtillståndsregeringen) hade i sitt arbete och när det gällde att uppnå sina målsättningar utgör ett exempel på hur svårt det kan vara att lösa viktiga samhällsproblem i sådana fall där orsakerna till problemen ligger utanför landet. En jämförelse av antalet arbetslösa med dagens läge (då det finns 368 000 arbetslösa arbetssökande och den dolda arbetslösheten omfattar 177 000 personer) vittnar å sin sida om hur ödesdigert det ännu vid den tiden ansågs vara att familjens huvudförsörjare blev arbetslös och hur glest samhällets skyddsnätverk i själva verket var.

"Som ett särskilt svårt problem ... har man upplevt den stora arbetslösheten, den ojämna inkomstfördelningen och skillnaderna i de materiella levnadsvillkoren i olika regioner i landet. Den sist nämnda frågan ... vill jag åter fästa vikt vid, eftersom jag anser att lösandet av denna grundläggande konflikt mellan landets olika regioner utgör en av de allvarligaste utmaningarna för den nya riksdagen och för hela samhällspolitiken under det innevarande decenniet.

Konflikten mellan de olika regionerna är förknippad med två centrala faktorer som verkar i samma riktning: den ojämna fördelningen av arbetet och den ojämna fördelningen av den ersättning som betalas för arbetet. Båda faktorerna ökar i stor utsträckning ojämlikheten mellan

medlemmarna i vårt samhälle. Det kan i viss mening kännas underligt att jag framhåller att det är fråga om en tidsinställd bomb, som kan desarmeras i första hand med hjälp av statsmakterns åtgärder. Enligt min åsikt bör desarmeringen inledas i god tid innan den arbetslöshet som för det mentala arbetets del kommer att yppa sig under detta decennium orsakar ett nytt allvarligt problem i vårt samhälle."

Citatet ovan är inte hämtat ur någon av de senaste årens arbetskraftspolitiska redogörelser eller ur riksdagsdebatterna angående redogörelserna, utan ur det hälsningstal som republikens president Urho Kekkonen höll i samband med öppnandet av riksdagen den 6 april 1970.

Den samhälleliga tidsinställda bomb som republikens president avsåg blev inte desarmerad. Ännu i slutet av 1980-talet tillägnade man sig emellertid sådana tolkningar angående den bindande verkan av 6 § 2 mom. i regeringsformen som påskyndade utarbetandet av ny lagstiftning om tryggheten av rätten till arbete för arbetslösa. Då den s.k. bankkrisen hösten 1991 raserade såväl landets ekonomi som tusentals människors liv var man dock tvungen att räcka upp händerna. Under den tid då 6 § 2 mom. i regeringsformen ännu var gällande, dvs. innan 15 § 2 mom. togs in i regeringsformen i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna år 1995, måste man således på grund av massarbetslösheten vika från den tillämpningslinje där medborgarnas rätt till arbete ansågs vara tryggs på grundlagsnivå.

Det är nyttigt att också med rättsliga metoder undersöka och bedöma vilken betydelse och effekt de enskilda grundläggande fri- och rättigheter som fastställdes i samband med 1995 års reform av de grundläggande fri- och rättigheterna, och som år 2000 intogs i grundlagen, har haft för människors liv. En mer omfattande granskning måste emellertid göras på samhälls-

politisk nivå. Oavsett hurdana samhällsvetenskapliga termer som används för att klassificera och definiera ett samhälle vid olika tider, är grundbetingelserna i de flesta människors liv dock fortfarande, på samma sätt som de alltid varit, beroende av att människorna har möjlighet att utföra sådant arbete som motsvarar deras färdigheter. Rätten till arbete tryggades i 6 § 2 mom. i regeringsformen genom en bestämmelse som var mer förpliktande än den målorienterade bestämmelsen i den gällande grundlagens 18 §, där det allmänna ges i uppdrag att verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete. Oavsett regleringssättet är emellertid "rätten till arbete" med tanke på människors all dagliga liv fortfarande den mest konkreta och viktigaste av de grundläggande fri- och rättigheterna. Långvarig arbetslöshet har oavsett samhällsförhållandena alltid utgjort en stor ekonomisk och mental förlust för de arbetslösa, men då omfattande arbetslöshet blir ett permanent tillstånd i samhället, uppkommer det parallellt med förlusterna på individnivå även långvariga och allvarliga problem på samhällsnivå.

"God socialpolitik är den bästa kriminalpolitiken" är ett sagesätt som är allmänt erkänt och accepterat. Inom den samhällspolitiska debatten argumenterar man emellertid även för att "god sysselsättningspolitik är den bästa socialpolitiken". Enligt denna typ av tänkande är målet med att sysselsätta människor inte i första hand att uppnå besparingar i fråga om arbetslöshetsförmåner och sociala förmåner, utan det är fråga om att tillgodose alla människors lika behov och rätt till en tryggad skälig utkomst och till ett värdigt vardagligt liv i socialt avseende. Den nuvarande arbetslösheten, utökad med den dolda arbetslösheten, är så stor att det inte längre är fråga om ett begränsat problem som berör enskilda människor, familjer eller invånare i problemregioner, utan det är fråga om ett problem

som berör en hel samhällsklass bestående av en halv miljon fattiga och nyfattiga. Eftersom personer som saknar löneinkomster eller som hankar sig fram med hjälp av tillfälliga inkomster dessutom intjänar obetydlig pension, har vi en sådan tidsinställd bomb framför oss vars storlek det statsöverhuvud som öppnade riksdagen våren 1970 inte kunde ha haft en aning om.

Klagomål gällande arbetskraftsservicen

I egenskap av laglighetsövervakare får jag fortfarande brev från personer, vissa av dem redan ålderstigna, som i samband med hederligt arbete hamnade i svårigheter i början av 1990-talet. Men jag får redan brev också av dessa personers barnbarn, som varit berövade sitt mentala och ekonomiska kapital redan från och med födelsen. Trots att det förflutit ett par decennier är sjukdomsbilden fortfarande densamma: de svårigheter som drabbat företagsverksamheten har följts av en stor våg av arbetslösa. Då arbetslösheten förlängs hopar sig problemen. För de långtidsarbetslösas del berör de problem som det finns skäl att uppmärksamma inom laglighetskontrollen också andra frågor än sysselsättningsfrågor. Klagomål över Folkpensionsanstaltens och de kommunala utkomststödsmyndigheternas förfaranden anföras fortfarande framför allt av personer som är beroende av grunddagpenning och som är i ständiga ekonomiska trångmål. Tidigare aktualiserades ofta sådana fall där en person ramlat genom samhällets skyddsnät och där det var fråga om huruvida en arbetssökande skulle "betraktas" som arbetsför eller arbetsoförmögen. Det har också för besvärsgöraren blivit allt svårare att avgöra dessa frågor, eftersom det i och med de ökade krav som ställs inom arbetslivet inte längre ba-

ra är fråga om att göra en medicinsk bedömning av arbetsförmågan, utan också om huruvida arbetstagaren över lag har faktiska möjligheter att klara av ett allt mer krävande arbete, som kanske inte ens motsvarar den utbildning han eller hon i tiden fått. Klagomål som gäller denna typ av problem kan också väcka misstankar om t.ex. åldersdiskriminering på arbetsplatser inom den offentliga förvaltningen.

En växande klagomålskategori som berör arbetskraftsservicen utgörs av klagomål som gäller tricksandet med karenstider. I dessa klagomål är det fråga om situationer där Arbetskraftsmyndigheten har fastställt en lagstadgad karenstid för en arbetssökande på ett sätt som arbetssökanden inte kunnat förutse eller på sådana grunder som han eller hon inte kan acceptera. Det har t.ex. förekommit fall där arbetssökanden alltför snabbt förutsatts ta ställning till om han eller hon tar emot arbete eller Arbetskraftsutbildning på en annan ort (t.ex. med en dags betänketid), där handläggaren inte genast lyckats nå arbetssökanden, där arbetssökanden vid en viss tidpunkt haft en giltig orsak att vägra ta emot arbete/utbildning, där arbetssökanden upprepade gånger anvisats en sysselsättningskurs (t.ex. he-

tarbetscertifikat) som inte på något sätt främjat arbetssökandens läge på arbetsmarknaden osv. En särskild grupp utgörs å sin sida av de arbetssökande som inte har färdigheter eller praktiska möjligheter att använda sig av Arbetskraftsförvaltningens digitala tjänster.

Den mest paradoxala gruppen av personer som anför klagomål över Arbetskraftsförvaltningens karenstider utgörs emellertid av de arbetssökande som har ett optimistiskt förhållningssätt och en positiv inställning till samhällets service-system och som efter olika misslyckanden beslutat sig för att "bli företagare", dvs. på egen risk försökt sysselsätta sig själva. Ifall det är fråga om en lämplig bransch och det finns efterfrågan på varorna eller tjänsterna är allt väl. Klagomål inkommer emellertid av före detta småföretagare som fortfarande bär ett personligt ansvar för sådana företagsverksamhet som de i praktiken inte haft några förutsättningar att lyckas med. Efter att startbidraget och de egna små tillgångarna har använts för etablering av företaget, kan det hända att den som prövat på företagsverksamheten och i detta sammanhang skuldsatt sig åter påförs en ny karenstid då han eller hon blir arbetslös arbetssökande.



2

ALLMÄNT

JUSTITIEKANSLERN OCH BITRÄDANDE JUSTITIEKANSLERN

Vid statsrådet finns en justitiekansler som utnämns av republikens president. Presidenten utnämner dessutom en biträdande justitiekansler och utser en ställföreträdare för biträdande justitiekanslern, vilka vid sidan av justitiekanslern svarar för justitiekanslersuppgifterna. 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.

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 2015 sköttes justitiekanslerstjänsten av juris doktor, vicehäradshövding Jaakko Jonkka, medan tjänsten som biträdande justitiekansler sköttes av juris kandidat, vicehäradshövding Risto Hiekkataipale. Kanslichef Kimmo Hakonen, som förordnats till ställföreträdare för biträdande justitiekanslern, var under år 2015 verksam i denna uppgift i 112 dagar.

UPPGIFTER OCH BEFOGENHETER

Justitiekanslerns primära uppgift är att främja efterlevnaden av den grundlagsenliga rättsstatsprincipen. 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 föredragningen av ärenden för republikens president i statsrådet. Justitiekanslern ska också övervaka att statsrådets protokoll blir korrekt 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 också vidta andra åtgärder. Om justitiekanslern anser att en juridisk fråga i ett ärende som behandlas i statsrådet ger anledning till det, kan

justitiekanslern likaså låta anteckna sin uppfattning om saken 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 utgörs i huvudsak av förhandsövervakning, som för statsrådets del närmast riktar sig mot statsrådets allmänna sammanträde och ministerutskotten (laglighetskontroll av statsrådsmedlemmarnas ämbetsåtgärder) samt mot ministerierna såsom delar av statsrådet. Laglighetskontrollen av ministerierna i egenskap av chefsämbeten inom sina förvaltningsområden behandlas nedan i samband med den övriga laglighetskontrollen av 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 medföra begränsningar av justitiekanslerns övervakningsbehörighet också när

det gäller verksamheten vid ämbetsverk som är anknutna till riksdagen och sådan verksamhet som övervakas av 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 likaså 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 även 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 delge justitiekanslern den berättelse som hovrätten utarbetat om de iakttagelser som gjorts i samband med övervakningen av underätterna, samt informera justitiekanslern om sådana omständigheter som kan leda till att tjänsteåtal mot en tjänsteman inom domstolsväsendet eller en åklagare väcks vid hovrätten. Dessutom ska förundersökningsmyndigheterna och åklagarna underrätta justitiekanslersämbetet om ärenden där domare misstänks för tjänstebrott. År 2015 fick justitiekanslersämbetet ta emot 35 sådana underrättelser från polisen och två från åklagarna. Därutöver sänder Rättsregistercentralen varje månad ett urval kopior av beslutsmeddelandena om domstolarnas straffdomar till justitiekanslern.

Justitiekanslern undersöker ett klagomål om det finns anledning att misstänka att en person eller 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 mer än två år gamla ärenden, 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 detta 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 2015 överförde justitiekanslern 34 klagomålsärenden till riksdagens justitieombudsman, medan justitieombudsmannen överförde 13 klagomålsärenden till justitiekanslern.

Med anledning av ett klagomål som anförts hos justitiekanslern vidtar justitiekanslern de åtgärder som anses vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet och 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 ärenden som omfattas av justitiekanslerns laglighetskontroll kan justitiekanslern även driva åtal eller förordna att åtal ska väckas. Beslut om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd ska 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 justitie-

kanslern ge personen i fråga en anmärkning för framtiden, såvida inte justitiekanslern anser att det finns orsak att väcka åtal i det aktuella fallet. Också myndigheter och andra institutioner kan ges en anmärkning. Om ärendets art kräver det, kan justitiekanslern fästa en persons, myndighets eller institutions 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 att rätta 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 även 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 bestämmelserna eller de har föranlett ovisshet eller divergerande tolkningar inom rättsskipningen 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 i lag föreskrivs för domstolarna.

Justitiekanslerns övervakningsbehörighet omfattar emellertid inte bara myndigheter utan också sådana fysiska och juridiska personer som sköter offentliga uppdrag. Det som avgör om en person omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet eller inte är arten av de uppgifter som personen sköter. Ägarbasen för

en juridisk person är således inte av betydelse. Privaträttsliga aktiebolag som helt och hållet ägs av staten omfattas t.ex. inte av justitiekanslerns övervakningsbehörighet, om bolagen 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

Det hör till justitiekanslerns uppgifter 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.

Om justitiekanslern anser att en advokat har försummat sina skyldigheter har justitiekanslern rätt att inleda ett tillsynsärendet vid den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund. Justitiekanslern har också rätt att yr-

ka på att Finlands Advokatförbunds styrelse ska vidta åtgärder mot en advokat som enligt justitiekanslern inte är behörig att vara advokat. Dessutom har justitiekanslern rätt att hos Helsingfors hovrätt anföra besvär över Finlands Advokatförbunds styrelses beslut om medlemskap och över tillsynsnämndens beslut i tillsynsärenden. När hovrätten behandlar besvärssärendet ska justitiekanslern ges tillfälle att bli hörd med anledning av besvaren och vid behov lägga fram bevisning och annan utredning.

I likhet med advokaterna omfattas också de offentliga rättsbiträdena av Finlands Advokatförbunds tillsyn.

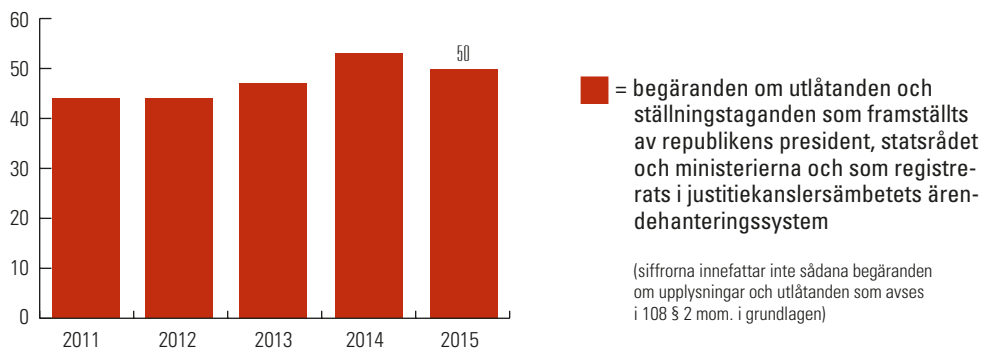
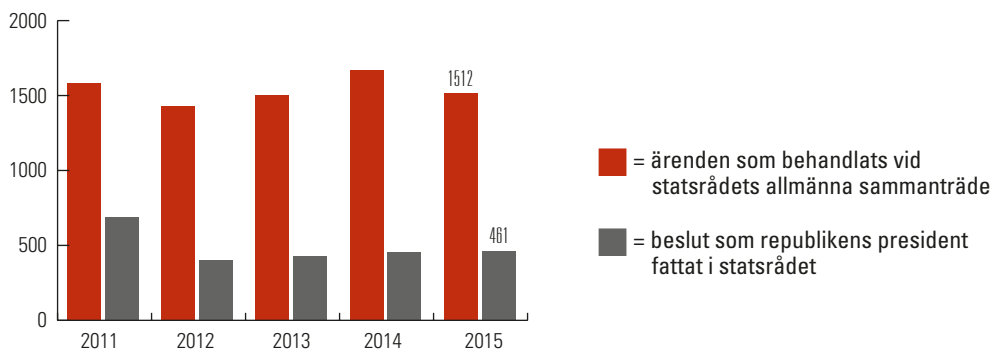
Justitiekanslerns tillsyn omfattar även den verksamhet som bedrivs av rättegångsbiträden med tillstånd. Om justitiekanslern anser att ett rättegångsbiträde med tillstånd har försummat sina skyldigheter, har justitiekanslern rätt att inleda ett tillsynsärende vid den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund. Justitiekanslern har även rätt att hos Helsingfors hovrätt anföra besvär över rättegångsbiträdesnämndens beslut om återkallande av tillstånd och över tillsynsnämndens och rättegångsbiträdesnämndens beslut i tillsynsärenden. När hovrätten behandlar besvärssärendet ska justitiekanslern ges tillfälle att bli hörd med anledning av besvaren och vid behov lägga fram bevisning och annan utredning.

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

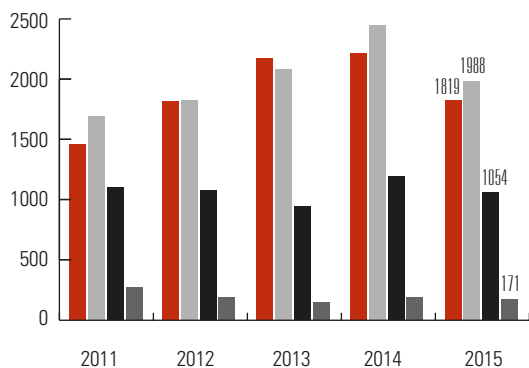
SIFFERUPPGIFTER

Nedan presenteras diagram över de viktigaste nyckeltal som beskriver justitiekanslerns och justitiekanslersämbetets verksamhet. Mer detaljerad statistik för år 2015 finns i avsnitt 7.

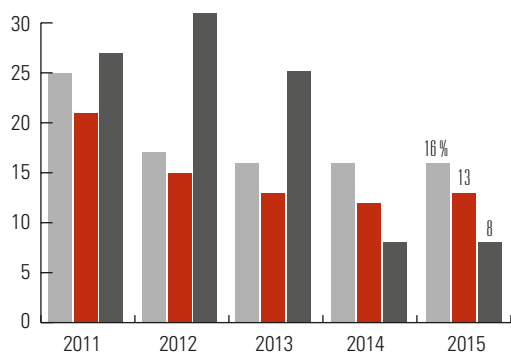
Övervakning av republikens presidents och statsrådets ämbetsåtgärder



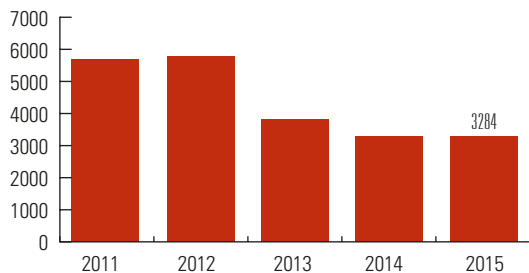
Övervakning av myndigheter och andra som sköter offentliga uppdrag



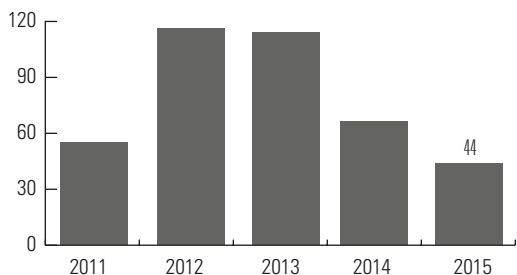
- = inkomna klagomål
- = avgjorda klagomålsärenden
- = klagomålsärenden som krävt utredningsåtgärder
- = påföljdsavgöranden i klagomålsärenden som krävt utredningsåtgärder



- = andelen påföljdsavgöranden av samtliga avgöranden i klagomålsärenden som krävt utredningsåtgärder (%)
 - = ärenden som tagits till prövning på eget initiativ
 - = inspektioner och besök
- (siffrorna gällande klagomålsärenden innefattar även klagomål mot republikens president och statsrådet samt advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd)

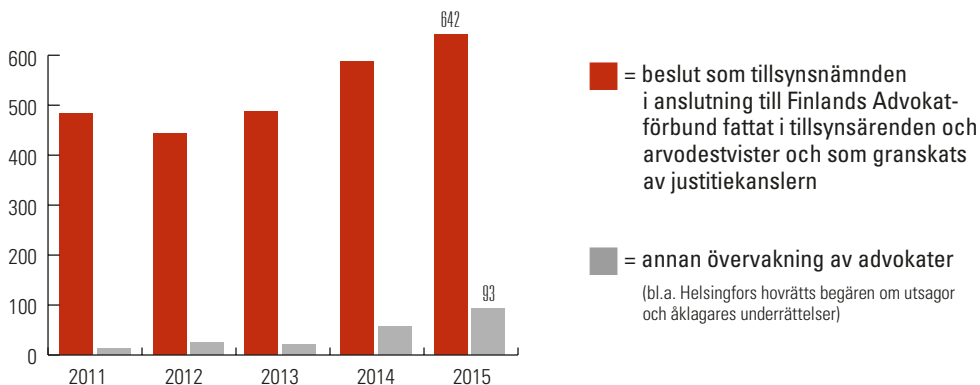


- = straffdomar som inkommit för granskning

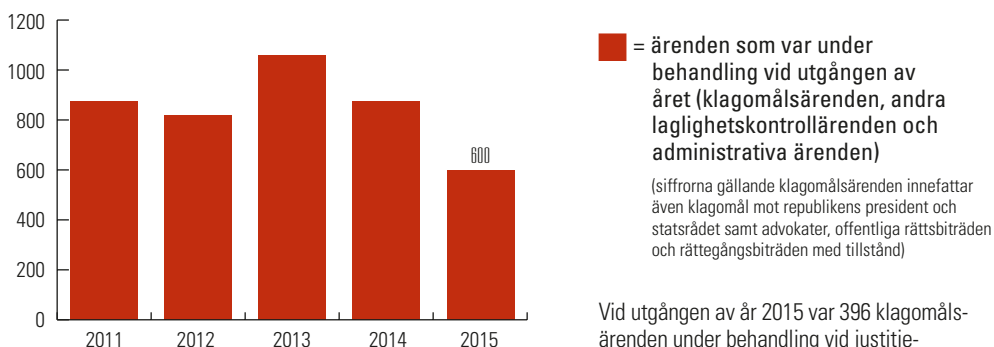
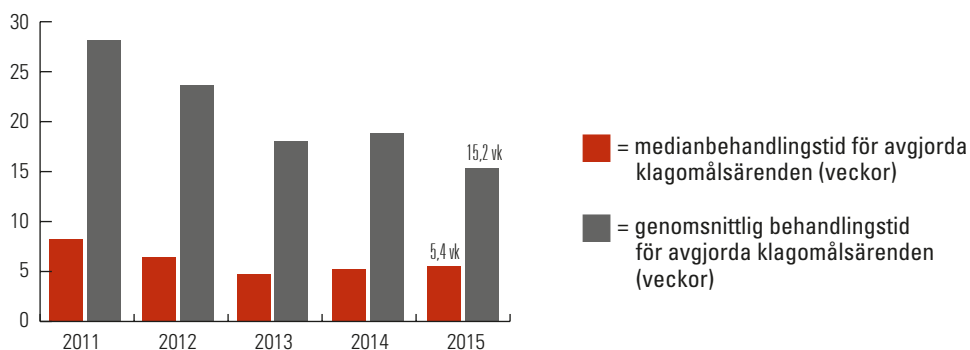


- = ärenden som inlett med anledning av granskningen av straffdomar
- (praxisen vid registreringen av inledda ärenden ändrades vid ingången av år 2015)

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



Arbetssituationen



Vid utgången av år 2015 var 396 klagomålsärenden under behandling vid justiekanslersämbetet, varav nio hade varit under behandling i mer än ett år.

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

Vid statsrådet finns ett justitiekanslersämbete som svarar 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 övervakningen av statsrådet, klagomål som hänförs till övervakningen av statsrådet samt ärenden som gäller övervakningen av advokater och offentliga rättsbiträden. Avdelningen för rättsövervakning behandlar klagomål som riktats till justitiekanslern samt ärenden som gäller övervakningen 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, utgivning av justitiekanslerns berättelse samt information. Avdelningscheferna leder och utvecklar avdelningarnas verksamhet samt svarar för verksamhetens effektivitet. Kanslichefen är chef för administrativa enheten.

Personal

Vid justitiekanslersämbetet fanns 37 ordinarie tjänster år 2015. Tjänsten som ADB-planerare drogs in 1.10.2015, då de uppgifter som hänförs till tjänsten överfördes till Statens center för informations- och kommunikationsteknik Valtori. Den person som innehåft tjänsten blev anställd hos Valtori. Under sommarmånaderna arbetade två studerande som högskolepraktikanter vid ämbetsverket. De anställda vid justitiekanslersämbetet fördelade sig på följande sätt mellan de olika personalkategorierna:

- 3 inom ledningen (justitiekanslern, biträden vid justitiekanslern, kanslichefen)
- 2 övriga chefer (2 referendarieråd som arbetade som avdelningschefer)
- 20 föredragande (3 referendarieråd, en konsultativ tjänsteman, 10 äldre justitiekanslerssekreterare, 2 yngre justitiekanslerssekreterare, en föredragande, 3 notarier)
- 2 övriga sakkunniga (en personalsekreterare, en informatiker)
- 8 anställda för myndighets- och kanslitjänster (en registrator, en avdelningssekreterare, 3 kanslisekreterare, en vaktmästarchef, en expeditionsvakt, en vaktmästare)

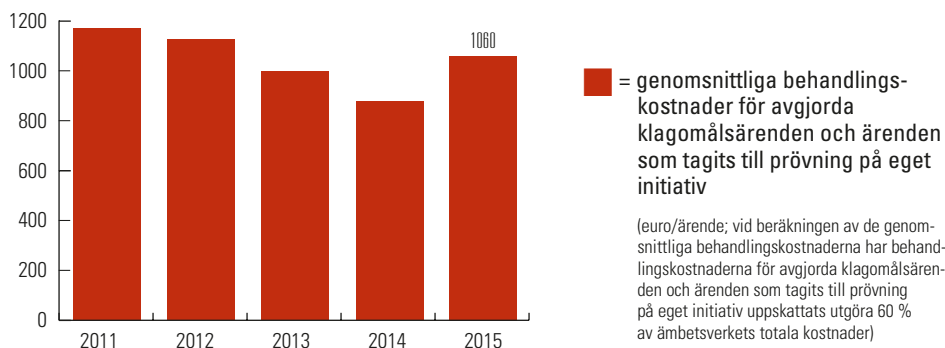
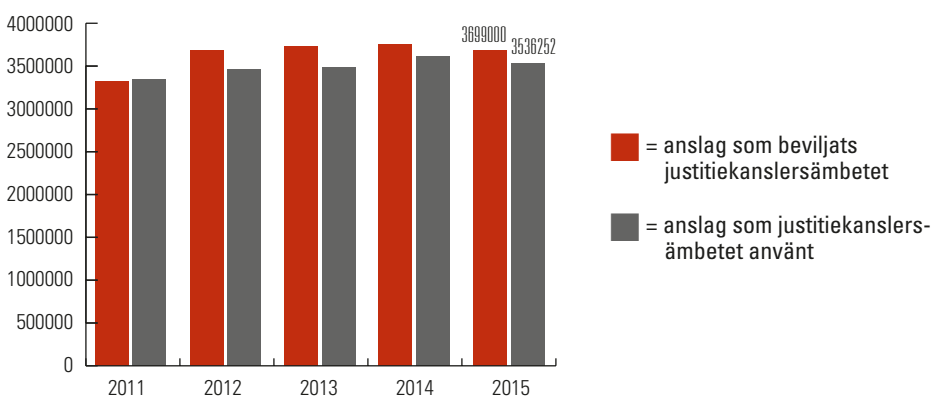
De anställda vid ämbetsverket fördelade sig på följande sätt mellan de olika enheterna:

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

Ekonomi

I statsbudgeten för år 2015 anvisades 3 699 000 euro för justitiekanslersämbetets omkostnader. Från året innan överfördes 771 594 euro.

År 2015 använde ämbetsverket 3 536 252 euro. Löneutgifterna utgjorde 82 % och de övriga omkostnaderna 18 % 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.

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

Justitiekanslersämbetet är representerat i Människorättscentrets människorättsdelegation

och i statsrådets nätverk av kontaktpersoner för grundläggande och mänskliga rättigheter.

Under verksamhetsåret deltog en representant för justitiekanslersämbetet i den arbetsgrupp som utarbetade den nya handboken för ministrar. En representant för justitiekanslersämbetet fungerar också regelbundet som utbildare vid de kurser som ordnas för föredragande vid statsrådet.

Internationella angelägenheter, såsom besök, upprätthållandet av 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 viktiga 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 relevanta frågor. Den internationella verksamheten upprätthåller och utvecklar också sakkunskapen hos ämbetsverkets personal.

Dessutom uppmuntras personalen vid justitiekanslersämbetet att delta i olika utbildnings- och intressentgruppsevenemang som främjar och utvecklar personalens yrkeskunnande och bidrar till att skapa nya nätverk.



3

**ÖVERVAKNING
AV REPUBLIKENS
PRESIDENTS OCH
STATSRÅDETS
ÄMBETSÅTGÄRDER**

ÖVERVAKNINGSMETODER

Övervakningen av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder berör de beslut som fattas vid statsrådets allmänna sammanträde och vid presidentföredragningen. Övervakningen omfattar förhandsgranskning av besluten, övervakning i samband med beslutsfattandet och efterhandskontroll av besluten.

Till den övervakning som utförs i samband med beredningen av besluten hör att ge utlåtanden och ställningstaganden till ministerierna, att ge råd till tjänstemän vid ministerierna samt att granska föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträden och presidentföredragningarna. I samband med granskningen av föredragningslistorna undersöker justitiekanslern även klagomål som riktar sig mot sådana ärenden som ska föredras. Syftet med den övervakning som utförs under beredningsskedet är att de frågor som är förknippade med ärendena ska utredas på förhand, så att det inte ska finnas några rättsliga hinder för beslutsfattandet i det skede då ärendena föredras vid statsrådets allmänna sammanträde eller vid presidentföredragningen. Övervakningen ska utföras snabbt, så att tidtabellen för beslutsfattandet inte onödigt förskjuts. I samband med

den övervakning som utförs under beredningsskedet uppkommer i allmänhet inga dokument som skulle omfattas av offentlighetslagen.

Den övervakning som sker i samband med själva beslutsfattandet innebär att laglighetsövervakaren personligen är på plats. Vid statsrådets allmänna sammanträden och presidentföredragningarna samt vid regeringens underhandlingar och aftonskolor närvarar alltid justitiekanslern, eller som ställföreträdare för honom biträdande justitiekanslern eller biträdande justitiekanslerns ställföreträdare. Justitiekanslern ska vid behov framställa en anmärkning angående beslutsfattandets lagenlighet, men justitiekanslern kan inte med rättsliga medel hindra beslutsfattandet. De ställningstaganden som meddelas i samband med förhandsgranskningen följs dock i regel, vilket innebär att det i allmänhet inte längre finns några skäl till anmärkningar i samband med beslutsfattandet.

Till justitiekanslerns efterhandskontroll av beslutsfattandet hör att behandla klagomål över besluten samt att undersöka ärenden på eget initiativ i sådana fall där det i efterskott uppdagas skäl att misstänka felaktigt förfarande.

GRANSKNING AV FÖREDRAGNINGSLISTOR

Inom ramen för laglighetskontrollen av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder granskas varje vecka föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträden och presidentföredragningarna. Granskningen utförs under den tid som står till buds mellan utdelningen av föredragningslistorna och själva sammanträdet. Denna tid omfattar i praktiken ungefär två dygn, ifall föredragningslistorna delas ut vid utsatt tid.

I samband med granskningen av föredragningslistorna uppmärksammas rättsliga frågor som berör befogenheterna, förfarandet och förutsättningarna för beslutsfattandet samt de formkrav som uppställts för besluten. Ifall oklarheter, fel eller brister upptäcks i föredragningslistorna, kontaktar man omedelbart de föredragande vid ministerierna som svarar för listorna. Oftast lyckas föredraganden korrigera föredragningslistan före sammanträdet. I vissa fall leder felen och bristerna emellertid till att föredraganden drar tillbaka föredragningslistan från sammanträdet och föredrar ärendet först senare, då listan blivit korrigerad.

Det finns ungefär 150 olika typer av ärenden som regelbundet behandlas vid statsrådets allmänna sammanträden och presidentföredragningarna. Utöver detta finns det dessutom vissa typer av ärenden som aktualiseras då och då eller i enstaka fall. Till de allmännaste ärendena hör bl.a. regeringspropositioner, stadfästelse av lagar, statsrådsförfordningar, tjänsteutnämningar,

statsrådets skrivelser i EU-ärenden och olika beslut som hänför sig till statsfördrag.

Vid granskningen av regeringspropositioner uppmärksammas behandlingen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, bemyndigandena att utfärda förordningar och föreskrifter samt de motiveringar som berör lagstiftningsordningen. Ifall det mot bakgrunden av grundlagsutskottets praxis konstateras att frågan om en föreslagen lags grundlagsenlighet inte har behandlats tidigare eller att den ger rum för tolkning, ska det i regeringspropositionen föreslås att ett utlåtande om saken ska inhämtas av grundlagsutskottet. I samband med granskningen av regeringspropositioner strävar man dessutom efter att kontrollera att propositionerna även i övrigt uppfyller de krav som hänför sig till riksdagens rätt att få information enligt 47 § i grundlagen. Vid granskningen fästs också vikt bl.a. vid huruvida de synpunkter som intressentgrupperna framfört i samband med beredningen har refererats på ett tillbörligt sätt, i synnerhet när det gäller ställningstaganden som berör rättsliga frågor.

I samband med stadfästelsen av lagar övervakar man att den tre månaders tidsfrist som föreskrivs i 77 § i grundlagen inte överskrids då lagar som antagits av riksdagen föredras för republikens president. Särskilt uppmärksammas republikens presidents beslut om den tidpunkt vid vilken en lag träder i kraft. Om riksdagen redan har fattat beslut om ikraftträdandet, kan

fastställelsen av tidpunkten för lagens ikraftträdande inte längre föredras för presidenten i samband med stadfästelsen av lagen.

För statsrådsföreläsningarnas del granskas de förutsättningar för utfärdande av förordningar som anges i 80 § i grundlagen. Det ska finnas ett lagstadgat bemyndigande för att en förordning ska få utfärdas, och förordningens bestämmelser måste hålla sig inom ramen för bemyndigandet. I en förordning är det dessutom inte möjligt att föreskriva om frågor som ska regleras i lag.

I samband med tjänsteutnämningar övervakar man att förfarandet för tillsättandet av tjänster är korrekt och att utnämningsframställningarna är tillbörligt motiverade. Motiveringen ska innehålla en objektiv redogörelse för de meriter hos sökandena som är av betydelse med avseende på utnämningen. Bedömningen och jämförelsen av sökandena ska grunda sig på de behörighetsvillkor som föreskrivits för tjänsten i fråga och på de allmänna tjänsteutnämningsskäl som anges i 125 § i grundlagen (skicklighet, förmåga och beprövad medborgerlig dygd). Valet av den person som bland de mest meriterade sökandena ska utses till tjänsten ska motiveras med sådana objektiva fakta som är relevanta med avseende på tjänsten i fråga. Vid granskningen av föredragningslistorna tar man däremot inte ställning till vilken person som är mest meriterad bland de sökande som uppfyller de rättsliga kraven och inte heller till vilken person som borde bli utnämnd till tjänsten.

Statsrådets skrivelser i EU-ärenden gäller rättsakter, fördrag och åtgärder som Europeiska unionen fattar beslut om, vilka annars skulle falla inom riksdagens behörighet. Enligt 96 §

i grundlagen ska förslag som gäller dylika ärenden sändas till riksdagen genom en skrivelse så att riksdagen kan ta ställning till dem. Vid granskningen av föredragningslistorna fästs särskilt vikt vid att skrivelsen i enlighet med grundlagen överlämnas till riksdagen utan dröjsmål efter att statsrådet fått kännedom om förslaget. Dessutom granskar man att skrivelsen innehåller sådana uppgifter som är av betydelse med tanke på riksdagsbehandlingen. Skrivelsen ska innehålla statsrådets ställningstagande till förslaget samt en redogörelse för hörandet av intressentgrupperna och för de övriga förfaranden som iakttagits då man tagit ställning till saken. Skrivelsen ska också innehålla en bedömning av den EU-rättsliga grunden för förslaget och av förhållandet till EU-rättens subsidiaritetsprincip, samt av huruvida förslaget hör till Ålands lagstiftningsbehörighet eller inte.

När det gäller beslut som berör statsfördrag granskar man att beslutet om godkännande av ett fördrag fattas på det sätt som föreskrivs i 93 § i grundlagen. Godkännandet av ett fördrag ska föredras för statsrådet eller för republikens president för beslutsfattande innan man förbinder sig vid fördraget. Om fördraget kräver riksdagens godkännande, ska detta å sin sida inhämtas innan statsrådet eller presidenten fattar beslut om saken. Godkännandet av ett fördrag förs till riksdagen för behandling genom en regeringsproposition. Beträffande beslut som gäller statsfördrag granskar man även att fördraget sätts i kraft i Finland vid samma tidpunkt som det träder i kraft internationellt. Därigenom strävar man efter att undvika oklarheter om den gällande rättens innehåll.

UPPFÖLJNING AV GRANSKNINGEN AV FÖREDRAGNINGSLISTOR ÅR 2015

År 2015 utfördes vid justitiekanslersämbetet under tre månaders tid en uppföljning av de resultat som granskningen av föredragningslistorna gett. Under denna period granskades sammanlagt 818 föredragningslistor. På begäran av justitiekanslersämbetet gjordes sammanlagt 124 rättelser i föredragningslistorna. Resultaten tyder på att ca 15 % av föredragningslistorna innehåller sådana fel som kommer fram i samband med laglighetskontrollen. Under uppföljningsperioden ledde justitiekanslerns rättelsebegäran i fyra fall till att föredraganden drog tillbaka föredragningslistan.

Största delen av rättelserna (en tredjedel av samtliga rättelser) berörde föredragningslistornas beslutsförslag. En del av de rättelser som berörde beslutsförslagen var av statsförfattningsrättslig betydelse, i och med att de berörde befogenhetsfördelningen mellan riksdagen, statsrådet och republikens president. Vid granskningen av beslutsförslagen undersöker man t.ex. huruvida befogenheterna i ärenden som gäller statsfördrag tillkommer statsrådet eller presidenten samt huruvida riksdagen i samband med godkännandet av ett lagförslag har fattat beslut om tidpunkten för lagens ikraftträdande eller om presidenten ska fatta beslut om

ikraftträdandet i samband med stadfästandet av lagen. Största delen av de rättelser som berörde föredragningslistornas beslutsförslag gällde emellertid förslagens exakthet och kraven på ett enhetligt skrivsätt. Ett stort antal rättelser (en femtedel av samtliga rättelser) föranleddes också av den bestämmelse som uppgavs som grund för beslutsbefogenheterna. En tredje omfattande kategori av rättelser (över en tiondel av samtliga rättelser) utgjordes av lagtekniska rättelser. De lagtekniska rättelserna berörde närmast sådana förordningar som inte i beredningsskedet hade tillställts justitieministeriet för laggranskning.

Sådana rättsliga frågor som hänför sig till föredragningslistorna behandlas vid justitiekanslersämbetet även före den egentliga granskningen av föredragningslistorna. Ofta görs också en förhandsbedömning av viktiga frågor i de utlåtanden och ställningstaganden som begärs av justitiekanslern och i samband med den rådgivning som tillhandahålls ministeriernas tjänstemän. Under uppföljningsperioden hade 22 föredragningslistor (ca 4 % av samtliga föredragningslistor) åtminstone delvis behandlats vid justitiekanslersämbetet redan innan listorna delades ut.

STATSRÅDETS BESLUTSFATTANDE ÅR 2015

Vid statsrådets allmänna sammanträden behandlades år 2015 sammanlagt 1 512 ärenden (1 677 året innan). Regeringen överlämnade 169 regeringspropositioner (353 året innan) och 22 statsrådsskrivelser i EU-ärenden (50 året innan) till riksdagen. Statsrådet höll 58 allmänna sammanträden under året (60 året innan).

År 2015 ordnades riksdagsval. Valåret innebär för statsrådets del i allmänhet att ett mindre antal ärenden är föremål för beslutsfattande vid statsrådets allmänna sammanträde än under det föregående året, som är det sista året under valperioden. Det fanns således 10 % färre föredragningslistor än året innan att granska i samband med övervakningen av beslutsfattandet i statsrådet. De fel som uppdagades

vid granskningen av föredragningslistorna föranledde i fyra fall åtgärder från justitiekanslerns sida. Felen hänförde sig till föredragningen av en lag som skulle stadfästas (OKV/11/50/2014 och OKV/6/50/2015), föredragningen av en riksdagskrivelse (OKV/12/50/2014) och tillståndet av en statsrådsskrivelse till riksdagen i samband med ett EU-ärende (OKV/10/50/2014). Se sida 45.

Förhandsgranskningen av beslutsfattandet präglades av frågor som hänförde sig till regeringsskiftet, t.ex. de befogenheter som tillkommer en tillfällig expeditiönsregering samt de nya ministrarnas skyldighet att ge riksdagen en redogörelse för sina bindningar. Frågor rörande ministrarnas bindningar har behandlats i klagomålsavgörandet OKV/1207/1/2015. Se sida 52.

REPUBLIKENS PRESIDENTS BESLUTSFATTANDE ÅR 2015

Republikens president fattade under verksamhetsåret 461 beslut i statsrådet (450 året innan). Under året hölls 23 presidentföredragningar (31 året innan).

Före beslutsfattandet begärdes inte några sådana ställningstaganden av justitiekanslern som avses i 108 § 2 mom. i grundlagen.

Republikens president fattade alla sina beslut i enlighet med statsrådets beslutsförslag. Under år 2015 fattades således inga sådana beslut som avses i 58 § 2 mom. i grundlagen, där det bestäms att ärendet återgår till statsrådet för beredning ifall presidenten inte avgör saken i enlighet med statsrådets förslag.

ÄRENDEN SOM BEHANDLATS PÅ EGET INITIATIV

Dröjsmål i samband med föredragningen av en riksdagsskrivelse

Vid statsrådets allmänna sammanträde föredrogs, på föredragning från social- och hälsovårdsministeriet, riksdagens skrivelse angående revisionsutskottets betänkande om marginaliseringen av unga (RSk 12/2014 rd). Skrivelsen hade inkommit till ministeriet drygt sex månader tidigare, och statsrådets kansli hade drygt två månader tidigare påmint ministeriet om föredragningen av skrivelsen.

I 3 § i reglementet för statsrådet bestäms det att riksdagens skrivelser ska behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde. Det finns emellertid inga bestämmelser eller anvisningar om den tid inom vilken skrivelserna ska behandlas. Skrivelserna ska dock i enlighet med vedertagen praxis föredras utan ogrundat dröjsmål.

Biträdande justitiekanslern ansåg att det i det aktuella fallet hade uppkommit ett ogrundat dröjsmål vid föredragningen av riksdagens skrivelse. Han uppmärksammade social- och hälsovårdsministeriet på vikten av att iaktta noggrannhet vid behandlingen av skrivelser och på att föredragningen ska ske utan dröjsmål (OKV/12/50/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Maija Salo).

Ett fel vid föredragningen av riksdagens svar

Efter att republikens president hade stadfäst en lag upptäcktes det att lagen hade föredragits felaktigt för statsrådet och republikens president, eftersom den svenskspråkiga lagen hade föredragits i enlighet med regeringens proposition och inte i enlighet med riksdagens svar. Vid utarbetandet av föredragningslistan hade föredraganden inte noterat att den svenskspråkiga lagens språkdräkt hade ändrats i samband med riksdagsbehandlingen. Lagen hade dessutom inte publicerats.

Efter att felet uppdagats vidtog försvarsministeriet åtgärder för att rätta felet. Statsrådet beslutade på föredragning från försvarsministeriet föreslå för republikens president att presidenten skulle besluta godkänna rättelsen av den bilaga som gällde stadfästelsen av lagförslaget, så att lagen blev förenlig med riksdagens svar. Republikens president fattade beslut om saken i enlighet med föredragningen. Felet blev därmed rättat och lagen blev publicerad innan den trädde i kraft.

Justitiekanslern konstaterade att ärendets föredragande i samband med föredragningen av stadfästelsen av en lag ansvarar bl.a. för att lagen stadfästs sådan riksdagen antagit den. Justitiekanslern uppmärksammade föredraganden på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid utarbetandet och granskningen av föredrag-

ningslistor (OKV/11/50/2014; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Johanna Koivisto).

Efter att en lag hade blivit stadfäst upptäcktes det att lagen hade föredragits felaktigt för statsrådet och republikens president. Både den finskspråkiga och den svenskspråkiga lagtexten hade ändrats vid ministeriet efter att riksdagen antagit lagen.

Efter att felet upptäckts vidtog det behöriga ministeriet åtgärder för att rätta felet. Stadfästelsen av lagen föredrogs på nytt för statsrådet och för republikens president. Presidenten beslutade undanröja det tidigare beslutet och stadfästa lagen i den form den antagits av riksdagen. Felet blev därmed rättat, och lagens ikraftträdande fördröjdes inte.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att det ansvar som i 118 § i grundlagen åläggs föredraganden i samband med föredragningen av stadfästelsen av en lag bl.a. innefattar ansvar för att lagen stadfästs sådan riksdagen antagit den. Justitiekanslern uppmärksammade allvarligt föredraganden på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid utarbetandet och granskningen av föredragningslistor (OKV/6/50/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Maija Salo).

Sändandet av en statsråds-skrivelse till riksdagen

Statsrådets allmänna sammanträde hade 12.6.2014, på föredragning från finansministeriet, beslutat sända riksdagen en statsrådsskrivelse om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillgängligheten till offentliga myndigheters webbplatser. EU-kommissionen hade 3.12.2012 lagt fram ett förslag till det nämnda direktivet. Statsrådets skrivelse (en s.k. U-skrivelse) om det föreslagna direktivet föredrogs för stats-

rådet först ungefär 1½ år efter att kommissionen hade presenterat förslaget.

Utredningen visade att det dröjsmål som uppkommit i samband med utarbetandet av U-skrivelsen hade orsakats av flera samverkande faktorer. Det dröjsmål som uppkommit vid finansministeriet verkade åtminstone inledningsvis ha föranletts av oklarhet om vilket ministerium som ansvarade för saken och av problem i samband med informationsförmedlingen inom ministeriet. Den ansvariga enhetens bristfälliga kännedom om den nationella behandlingen av direktivet hade därefter ytterligare fördröjt ärendets beredning. I och med att direktivets behandling på EU-nivå hade avbrutits hade tjänstemännen vid finansministeriet slutligen ansett att det inte funnits skäl att tidigare utarbeta någon U-skrivelse om saken.

Justitiekanslern konstaterade att statsrådet i 96 § 2 mom. i grundlagen har ålagts en skyldighet att utan dröjsmål sända en föreslagen rättsakt som utarbetats inom EU till riksdagen genom en skrivelse så att riksdagen kan ta ställning till förslaget. Efter att ha fått kännedom om en föreslagen rättsakt ska det behöriga ministeriet snabbt börja utarbeta en U-skrivelse om saken. Det faktum att ett föreslaget direktiv är bristfälligt eller vagt utformat utgör inte en orsak till att fördröja översändandet av förslaget till riksdagen. Statsrådet kan i U-skrivelsen också meddela sin preliminära ståndpunkt eller meddela att statsrådet inte ännu tagit ställning till saken (GrUB 10/1998 rd). Översändandet av ärendet till riksdagen för behandling får emellertid inte fördröjas av att statsrådet fortfarande håller på att analysera ärendet eller ta ställning till saken (StoUU 1/2009 rd).

Det faktum att ärendet har förts till riksdagen för behandling genom ministeriets E-skrivelse – vanligtvis på förhand innan behandling av den föreslagna rättsakten har inletts eller då det i ett exceptionellt fall krävs skyndsamt

beslutsfattande – fråntar enligt justitiekanslern inte ministeriet skyldigheten att sända riksdagen en sådan U-skrivelse som behandlats vid statsrådets allmänna sammanträde så snart det är möjligt. I det aktuella fallet kunde det avsevärda dröjsmål som uppkommit i samband utarbetandet av U-skrivelsen vid finansministeriet enligt justitiekanslerns uppfattning inte betraktas som godtagbart, trots att behandlingen av det föreslagna direktivet hade fördröjts på EU-nivå.

Justitiekanslern uppmärksammade de tjänstemän vid finansministeriet som svarade för ärendets beredning på vikten av att i framtiden noggrant iaktta den förpliktelse som föreskrivs i 96 § 2 mom. i grundlagen (OKV/10/50/2014; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Johanna Koivisto).

Förfarandet vid utarbetandet av en regeringsproposition

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till kreditinstitutslag och vissa lagar i samband med den (RP 39/2014 rd), som hade ut-

arbetats vid finansministeriet, innehöll två författningsförslag som enligt vedertagen praxis ansågs vara av betydelse med avseende på grundlagen. I propositionens motivering hade det dock bara konstaterats att bestämmelserna i fråga om sin karaktär och omfattning motsvarade den gällande lagstiftningen. Bestämmelsernas förenlighet med grundlagen hade inte i övrigt motiverats. På begäran av justitiekanslern kompletterade föredraganden muntligen motiveringen vid statsrådets allmänna sammanträde.

Justitiekanslern ansåg att den motivering som getts i regeringspropositionen inte var förenlig med de krav som framgår av grundlagsutskottets praxis eller med anvisningarna för lagberedningen. Under propositionens riksdagsbehandling hade det emellertid inte konstaterats några väsentliga otydligheter eller tolkningsoklarheter i fråga om lagförslagens förenlighet med grundlagen. Justitiekanslern uppmärksammade finansministeriet på att lagförslagens förenlighet med grundlagen ska motiveras (OKV/7/50/2014; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Maija Salo).

KLAGOMÅLSAVGÖRANDEN

Röjandet av information om diskussionen i ett ministerutskott

Till justitiekanslersämbetet inkom två skrivelser där det med anledning av tidningsartiklar framfördes misstankar om att innehållet i den diskussion om luftvärnsövningar som hade förts vid ett möte mellan statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott och republikens president hade röjts i strid med lag.

Av det utlåtande som utrikesministeriet på begäran av justitiekanslern gav om saken framgick det att en tidningsartikel hade innehållit sekretessbelagda uppgifter, men att det inte var fråga om sådana uppgifter vars röjande i det aktuella fallet skulle ha varit ägnat att skada Finlands försvarsmakt, säkerhet, utrikesförhållanden eller nationalekonomi. Om någon skada hade uppkommit, kunde det i varje fall inte ha varit fråga om en allvarlig skada.

Eftersom de offentliggjorda uppgifterna om den diskussion som hade förts vid mötet mellan statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott och republikens president var mycket allmänt hållna, hade justitiekanslern inte inom ramen för laglighetskontrollen anledning att förordna att en förundersökning skulle inledas för närmare utredning av saken.

Justitiekanslern uppmärksammade emellertid att det finns skäl att i samband med ministerutskottens verksamhet dra försorg om att samt-

liga personer som deltar i utskottens möten har behövlig kännedom om sekretessen i fråga om de dokument som behandlas vid mötena och om de förfaranden och den uppgiftsfördelning som ska iakttas vid utlämnandet av information, samt om tillsynen över bestämmelsernas, föreskrifternas och anvisningarnas efterlevnad.

Justitiekanslern delgav utrikesministeriet, som fungerar som sekretariat för statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott, det ovan framförda för kännedom (OKV/97/1/2015 och OKV/208/1/2015; ärendena avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Kimmo Hakonen).

Utnämning av direktören för Nationella centret för utbildningsutvärdering

Statsrådet hade vid sitt allmänna sammanträde 22.5.2014 fattat beslut om utnämning av direktören för Nationella centret för utbildningsutvärdering. I ett klagomål framfördes det att undervisnings- och kommunikationsminister Krista Kiuru hade befattat sig med utnämningen redan i det skede då man fattade beslut om behörighetsvillkoren för tjänsten och om att tjänsten skulle tillsättas tills vidare. Enligt klaganden var det fråga om en politisk utnämning som stred mot rättvisan och jämlikheten. Klaganden ansåg också att den utnämningsspromemoria som utgjorde grund för utnämningsbeslutet var vilseledande.

Vid behandlingen av klagomålet undersöktes utnämningsprocessen i sin helhet. Processen granskades på grundval av skriftliga utredningar och muntligt hörande. Vid ärendets behandling gick man igenom beredningen av utnämningen bl.a. för att upptäcka sådant som eventuellt kunde tyda på att det var fråga om en politisk tjänsteutnämning.

Justitiekanslern ansåg emellertid att prövningsrätten inte hade överskridits eller utövats i strid med lag i samband med utnämningsbeslutet. I anslutning till beredningen av utnämningssärendet hade Kiuru dock tagit ställning till vilken person som skulle föreslås bli utnämnd till tjänsten redan i det skede då den utnämningsspromemoria som var under beredning ännu inte innefattade någon jämförelse av de mest meriterade sökandena eller något förslag till vem som skulle utnämnas till tjänsten. Trots att det enligt Kiuru bara var fråga om ett preliminärt ställningstagande, hade ställningstagandet de facto styrt den fortsatta beredningen av utnämningssärendet. På basis av utredningarna kunde det ändå inte visas att styrningen av beredningen skulle ha haft politiska motiv eller annars varit lagstridig. Enligt justitiekanslerns avgörande skulle det emellertid med tanke på förtroendet för utnämningsprocessens objektivitet och korrekthet ha varit bättre ifall Kiuru inte under den tid tjänstemannaberedningen pågick hade tagit ställning till vilken person som skulle föreslås bli utnämnd till tjänsten.

Behörighetsvillkoren för direktörstjänsten hade fastställts genom förordning av statsrådet, och beslutet om att tjänsten skulle tillsättas tills vidare hade fattats i samband med utnämningsbeslutet. Riksdagens kulturutskott hade dock därförinnan i sitt betänkande tagit ställning till direktörstjänstens behörighetsvillkor och uppmärksammat att man i enlighet med principerna för statsförvaltningens ledarskapspolitik bor-

de överväga en tidsbestämd utnämning. Ett av de behörighetsvillkor som föreskrevs i förordningen avvek från kulturutskottets ståndpunkt, och i samband med beredningen av utnämningen hade det inte getts någon motivering till varför direktörstjänsten skulle tillsättas tills vidare. Enligt justitiekanslern hade det ändå inte uppdagats något förfarande som skulle ha stått i strid med lag eller tjänstemännens tjänsteplikt i samband med den beredning och det beslutsfattande som berörde behörighetsvillkoret och direktörens ämbetsperiod. Med hänsyn till kravet på öppenhet i samband med statsrådets beslutsfattande skulle det dock ha varit motiverat att i den föredragningspromemoria som gällde förordningen delge statsrådet kulturutskottets ställningstagande till behörighetsvillkoret och att i utnämningsspromemorian delge ställningstagandet till direktörens ämbetsperiod.

Justitiekanslern ansåg att det med tanke på rättsskyddet hos dem som sökt en tjänst och det allmänna förtroendet för tjänsteutnämningarnas korrekthet skulle vara motiverat att utnämningsbeslut som gäller statliga tjänster kan överklagas. Justitiekanslern bad finansministeriet överväga att utreda huruvida rätt till överklagande bör föreskrivas (OKV/1161/1/2014; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Maija Salo).

Publicering av ett samförståndsavtal i fördragsserien

I ett klagomål bad klaganden justitiekanslern undersöka varför det samförståndsavtal om världsstöd mellan Finland och Nato som undertecknats 4.9.2014 inte hade översatts till finska och svenska. Ett meddelande om samförståndsavtalets ikraftträdande hade 10.9.2014 publicerats i Finlands författningssamlings fördragsserie (FördrS 82/2014) på finska och svenska. Som bilaga

till meddelandet hade samförståndsavtalets text publicerats på engelska.

Enligt 10 § 2 mom. i lagen om Finlands författningssamling finns det dock ingen skyldighet att i fördragsserien publicera ett meddelande om ikraftträdandet av ett sådant samförståndsavtal som avsågs i klagomålet. Detsamma gäller avtalets text. Justitiekanslern ansåg emellertid att det finns skäl att i enlighet med 11 § i den nämnda lagen publicera texten på finska och svenska i ett sådant fall där man kommer fram till att texten till ett samförståndsavtal som är av betydelse för allmänheten ska publiceras i fördragsserien. Genom att texten publiceras på finska och svenska främjas syftet med den yttrandefrihet som garanteras i grundlagen. Likaså gagnas myndigheternas skyldighet att främja tillgången till information och god informationshantering samt det allmännas skyldighet att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna (OKV/384/1/2015; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Hanna-Mari Pekuri).

Användningsändamålet för Malms flygplatsområde

I ett klagomål riktades det kritik mot beslutet om att staten skulle lägga ner verksamheten på Helsingfors-Malm flygplats. Beslutet hade fattats i samband med regeringens ramförhandlingar. Enligt klagomålet hade beslutet emellertid fattats utan tillbörlig beredning, på felaktiga och irrelevanta grunder och enbart med beaktande av bostadspolitiska intressen.

Statens beslut om nedläggning verksamheten på Malms flygplats

Omfattningen av det flygplatsnät som staten upprätthåller och frågan om huruvida andra

flygplatser än de som hör till flygplatsnätet ska upprätthållas av det helt och hållet statsägda flygplatsnätbolaget är i huvudsak ändamålsenlighetsfrågor. Detsamma gäller frågan om var statens egen flygtrafikverksamhet ska vara belägen. Detsamma gäller den betydelse man i samband med beslutsfattandet ger annan luftfart än den reguljära flygtrafiken samt främjandet av näringsverksamhet som ansluter sig till sådan luftfart.

Med beaktande av det stora antal utredningar som vid olika tidpunkter genomförts i fråga om flygplatsnätet och Malms flygplats konstaterade justitiekanslern att det inte fanns anledning att misstänka att beslutsfattandet gällande Malms flygplatsområde hade grundat sig på felaktiga eller bristfälliga uppgifter.

Användning av Malms flygplatsområde för bostadsbruk

De detalj- och generalplaner som eventuellt möjliggör bostadsbyggande på Malms flygplatsområde var vid den tidpunkt då ärendet undersöktes under behandling hos de behöriga myndigheterna, och de beslut som fattas om planerna kan överklagas. Av denna anledning undersökte justitiekanslern inte klagomålet till denna del.

Sambandet mellan statens beslut om nedläggning av verksamheten på flygplatsen och flygplatsområdets användning för bostadsbruk

Beslut som berör bostads-, närings- eller trafikpolitiken och andra samhällspolitiska beslut och avsiktsförklaringar som gäller markanvändning, trafik eller boende har inte några direkta rättsverkningar med avseende på planläggningen. Trots detta är det dock med avseende på principerna om god förvaltning problematiskt om besluten eller avtalen och de lösningar som är

förknippade med dem innehåller så detaljerade uppgifter om användningsändamålet för vissa områden att det kan uppkomma välgrundade misstankar om att man de facto redan på förhand har tagit ställning till sådana frågor som är under behandling eller kommer att behandlas vid planlägningsprocessen. Problemet accentueras ifall beredningen av de nämnda besluten och avtalen inte innefattar lika omfattande interaktion och konsekvensbedömningar som själva planlägningsprocessen.

I det aktuella fallet var man vid planläggningen inte i rättsligt avseende bunden vare sig av de planer som hänförde sig till de offentliga finanserna eller av det avtal som staten och kommunerna i Helsingforsregionen ingått om stödjande av infrastrukturprojekt och främjande av boendet. Frågan om en ändring av användningsändamålet för Malms flygplatsområde hade varit under behandling och meningsskiljaktigheterna om saken var allmänt kända redan långt innan de nämnda planerna och det nämnda avtalet utarbetades. Såväl frågan om flygplatsområdets användningsändamål som meningsskiljaktigheterna hade även behandlats i samband med tidigare region- och generalplaneprocesser.

Slutledningar och åtgärder

Justitiekanslern konstaterade att det inte var möjligt att påvisa några överträdelse av uttryckliga lagbestämmelser i det ärende som avsågs i klagomålet och att han på grundval av den till buds stående utredningen inte hade rättsliga skäl att inom ramen för laglighetskontrollen vidta några åtgärder i ärendet.

Justitiekanslern delgav emellertid kommunikationsministeriet och miljöministeriet sina synpunkter på förhållandet mellan planläggningen och det övriga samhällspolitiska beslutsfattandet (OKV/1898/1/2014; ärendet avgjordes av justi-

tiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Kimmo Hakonen).

Villkoren för beviljande av bygglov för Fennovoima Oy:s kärnkraftverk

I det principbeslut som statsrådet fattat på ansökan av Fennovoima Oy 18.9.2014 konstaterades det att bolagets planer på att bygga ett kärnkraftverk var förenliga med samhällets helhetsintresse. I principbeslutet uppgavs det att beslutet skulle förfalla om inte bygglov för kärnkraftverket skulle sökas senast 30.6.2015. I principbeslutet konstaterade statsrådet vidare att säkerställande av styrbarheten av landets energipolitik, och därmed säkerställandet av landets försörjningsberedskap, förutsätter att en klar majoritet av det faktiska innehavet i bolaget ska ligga i inhemska aktörers händer.

I klagomålet framfördes det att arbets- och näringsministeriet hade konstaterat att Fennovoima Oy kunde komplettera sin ansökan om bygglov till den del det gällde ägandet ännu efter den tidsfrist inom vilken ansökan skulle lämnas in. Enligt klagomålet stod detta förfarande i strid med riksdagens uttalande om att det krav som gäller ägandet måste vara uppfyllt vid den tidpunkt då bygglov söks (riksdagens ekonomiskotts betänkande EkUB 21/2014 rd).

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg emellertid att det krav på inhemskt ägande som tagits in i statsrådets principbeslut inte i sig utgjorde ett lagstadgat villkor för beviljandet av bygglov för kärnkraftverket. Det var fråga om en synpunkt som enligt statsrådet, som fattat principbeslutet, skulle beaktas i anslutning till den samhällspolitiska ändamålsenlighetsprövningen vid bedömningen av det lagstadgade villkor för beviljandet av bygglov som hänför sig till projektets förenlighet med samhällets helhetsintresse. Vid den bedömning av huruvida

de föreskrivna villkoren uppfylls som ska utföras i samband med behandlingen av en ansökan om bygglov, i det aktuella fallet bl.a. bedömningen av projektets förenlighet med samhällets helhetsintresse, är den tidpunkt då beslutet om bifall eller avslag av ansökan fattas i allmänhet avgörande i rättsligt avseende. Klagomålet föranledde inte några åtgärder (OKV/1004/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Maija Salo).

Sekretessbegäran gällande Finlands ställningstaganden till finansieringen av stödprogrammet för Grekland

Statsrådet hade framställt en sekretessbegäran angående de riktlinjer för Finlands agerande i samband med stödprogrammet för Grekland som riksdagen antagit 11.7.2015 och 12.7.2015. I ett klagomål ombads justitiekanslern utreda om statsrådet hade handlat lagenligt då sekretessbegäran hade vidmakthållits efter att förhandlingarna om finansieringen av stödprogrammet enligt klagandens uppfattning redan hade avslutats 12.7.2015, och ännu efter att nya riktlinjer hade godkänts 16.7.2015.

Vid behandlingen av ärenden som gäller Europeiska unionen ska enligt 50 § 3 mom. i grundlagen sådan sekretess iakttas som stora utskottet efter att ha hört statsrådet anser att ärendets art kräver. Riksdagens stora utskott hade i det aktuella fallet efter att ha hört finansministeriet och statsrådets kansli fattat beslut om sekretessförordnanden för de dokument som avsågs i klagomålet.

Det finns dock varken i grundlagen eller i någon annan lagstiftning föreskrifter om giltighetstiden för ett sekretessförordnande. När det gäller statsrådets verksamhet förutsätter emellertid offentlighetsprincipen att statsrådet i enlighet med arbetsordningen för stora utskottet omedel-

bart underrättar utskottet om saken då det inte längre finns grunder för en sekretessbegäran. Riksdagens stora utskott fattar sedan beslut om att sekretessförordnandet upphävs eller konstaterar att det har upphört att gälla.

Justitiekanslern ansåg att det hörde till statsrådets prövningsrätt att bedöma huruvida uppnåendet av Finlands målsättningar med förhandlingarna de facto i sådan mån skulle ha äventyrats av att Finlands ståndpunkt skulle ha offentliggjorts och röjts för de andra förhandlingsparterna att det fanns fog för statsrådet att framställa en sekretessbegäran till stora utskottet. Till denna prövningsrätt hörde också att bedöma i vilket skede det inte längre fanns grunder för sekretessbegäran i och med att förhandlingarna framskred och avslutades.

Den utredning som erhållits i ärendet visade att man i samband med förhandlingarna om finansiering av stödprogrammet var tvungen att bereda sig på att Grekland inte skulle vidta de åtgärder som krävdes vid eurotoppmötet och på att förhandlingsläget skulle återgå till samma situation som rådde 11–12.7.2015, varvid de riktlinjer som fastställts för Finlands del åter skulle ha aktualiserats. Därför var det viktigt att Finlands målsättningar med förhandlingarna inte röjdes i förtid.

Justitiekanslern ansåg att det på grundval av den utredning som erhållits om förhandlingarna om finansieringen av stödprogrammet för Grekland och om förhandlingarnas exceptionella karaktär inte fanns anledning att misstänka att statsrådet skulle ha överskridit sin prövningsrätt då statsrådet ansett det motiverat att vidmakthålla sin sekretessbegäran gällande de dokument som avsågs i klagomålet, i syfte att säkerställa Finlands förhandlingsmålsättningar också efter det eurotoppmöte som ordnades 12.7.2015. Vid den nämnda tidpunkten var nämligen förhandlingarna om finansieringen av stödpro-

grammet för Grekland de facto ännu oavslutade. Förhandlingarna avslutades på ett sätt som var rättsligt bindande för euroländerna först i och med det beslut som ESM:s förvaltningsråd fattade 17.7.2015 (OKV/1021/1/2015; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Johanna Koivisto).

Statsministerns redogörelse för sina bindningar

Enligt grundlagen ska en minister efter sin utnämning ge riksdagen en redogörelse för sin näringsverksamhet, sitt ägande i företag och annan betydande förmögenhet samt för sådana andra bindningar vid sidan av ministerns tjänsteåligganden som kan ha betydelse vid bedömningen av ministerns verksamhet som medlem av statsrådet. I ett klagomål ansåg klaganden att statsminister Juha Sipilä inte i redogörelsen för sina bindningar hade gett tillräcklig information om sina privata investeringar (SR 1/2015 rd).

Av redogörelserna för ministrarnas näringsverksamhet och ägande i företag har det i regel

krävts sådan noggrannhet att det på grundval av redogörelsen är möjligt att göra åtminstone en generell bedömning av ministerns eventuella jäv i samband med kommande tjänsteåligganden. Biträdande justitiekanslern ansåg att grundlagen inte kräver att en minister uppger värdet på sin förmögenhet eller noggrant specificerar dess art i det fall då förmögenheten inte hänför sig till näringsverksamhet eller ägande i företag. De krav som ställs i lagen kan anses vara uppfyllda då ministern uppger förekomsten av betydande förmögenhet och anger förmögenhetens art samt vid behov preciserar att det inte är fråga om näringsverksamhet eller ägande i företag. När det gäller betydande placeringstillgångar kan det anses tillräckligt att placeringsobjektet nämns. Redogörelsen för bindningarna hänför sig till ministrarnas politiska ansvar och det är riksdagen som i sista hand avgör huruvida redogörelsens innehåll är tillräckligt omfattande eller inte. Klagomålet föranledde inga åtgärder (OKV/1207/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Maija Salo).

UTLÅTANDEN

Utlåtanden om författningsförslag mm.

Revidering av strafflagens allmänna bestämmelser om förverkandepåföljder

Justitieministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet om revidering av strafflagens allmänna bestämmelser om förverkandepåföljder. I betänkandet föreslogs sådana ändringar av strafflagens kapitel om förverkandepåföljder som krävdes för genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv om frysning och förverkande av hjälpmedel vid och vinning av brott i Europeiska unionen.

Justitiekanslern hade över lag inget särskilt att anmärka på beträffande det som framförts i arbetsgruppsbetänkandet. Till den del betänkandet innehöll ett förslag till s.k. omvänd bevisbörda i samband med utvidgat förverkande av vinning, vilket innebär att svaranden har bevisbördan för att den egendom som döms förverkad har ett lagligt ursprung, konstaterade justitiekanslern dock bl.a. följande:

Det finns såväl teoretiska som praktiska argument som talar dels för och dels mot en omvänd bevisbörda. En omvänd bevisbörda kan för det första motiveras med kriminalpolitiska argu-

ment. För förebyggande av allvarlig kriminalitet måste det finnas effektiva medel att befatta sig med sådan ekonomisk vinning som erhålls genom brott. I arbetsgruppsbetänkandet konstaterades det uttryckligen att bestämmelserna om utvidgat förverkande av vinning ska ändras så att det i fortsättningen i ökad omfattning ska vara möjligt att bekämpa brottslighet som genererar ekonomisk vinning och effektivera förverkande av egendom som härrör från ett brott. Det är också uppenbart att den person som egendomen påträffas hos vanligen bäst kan lägga fram bevis för egendomens äganderättsförhållanden och ursprung. I betänkandet betonades även kändens bevisningssvårigheter, och situationen belystes med hjälp av exempel.

De argument som talar mot en omvänd bevisbörda utgörs framför allt av rättsskyddsskäl. Inom straffprocessen kan rättsskyddskravets centrala innehåll sammanfattas i två principer: principen om rätten att betraktas som oskyldig och principen om att vissa minimikrav på mänskligt bemötande ska iakttas i alla skeden av processen. I det aktuella fallet gällde den föreslagna bestämmelsen om en omvänd bevisbörda i och för sig inte skuldfrågan, utan ursprunget till den egendom som någon har i sin besittning. Trots detta och trots att utvidgat förverkande av vinning i fråga om sin rättsliga

karaktär är en säkringsåtgärd som räknas till de straffrättsliga påföljderna, skulle det på grund av åtgärdens starka prägel av straff enligt justitiekanslerns uppfattning i princip finnas skäl att iaktta de normala straffprocessuella reglerna om bevisbördan.

Av det aktuella direktivet följde inte någon skyldighet att införa en omvänd bevisbörda. Vid den tidpunkt då utlåtandet gavs tillämpades redan en lägre bevisröskel än normalt för åklagarens del (det finns skäl att anta). Även bland de avvikande meningar som fogats till arbetsgrupp- betänkandet presenterades beaktansvärda omständigheter som talade mot införandet av en omvänd bevisbörda. Bland dessa uppmärksammade justitiekanslern särskilt att en omvänd bevisbörda inom den straffrättsliga referensramen måste betraktas som ett synnerligen främmande element i det finska rättssystemet. Vidare betonade justitiekanslern att det inte hade utförts någon systematisk analys av den finska rättspraxisen i syfte att utreda huruvida åklagarens bevisröskel över huvud taget är av betydelse i samband med utvidgat förverkande av vinningen av brott. Dessutom fäste han vikt vid att de största problemen med att komma åt vinningen av brott egentligen inte beror på bristfällig reglering utan framför allt på att förundersökningsmyndigheterna har anvisats otillräckliga resurser för utredningen av ekonomisk brottslighet.

Justitiekanslern intog således en reserverad ståndpunkt till en ändring av rättsläget när det gällde bevisbördan i samband med utvidgat förverkande av vinning. I beviseteoriskt avseende ansåg justitiekanslern att det principiellt sett skulle överensstämma bättre med vårt rättssystem att lätta åklagarens bevisbörda med hjälp av en lägre bevisröskel än genom en omvänd bevisbörda. Också rättssäkerheten skulle i praktiken tryggas bättre genom ett sådant arrangemang (OKV/5/20/2015; ärendet avgjordes av

justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Markus Löfman).

Betänkandet av arbetsgruppen för en informationsanskaffningslag

Allmänt

Den datatrafikspaning och underrättelse utomlands som arbetsgruppen för en informationsanskaffningslag har behandlat i betänkandet ”Riktlinjer för en finsk underrättelselagstiftning” kan med avseende på rättsordningens systematik till sin karaktär betraktas som en viss typ av utvidgad territorialövervakning, och de situationer där dessa metoder används kan betraktas som en viss typ av utvidgade undantagsförhållanden.

Den föreslagna datatrafikspaningen innebär en viss typ av övervakning och tryggnad av integriteten för Finlands digitala territorium. När det gäller underrättelse utomlands är det fråga om en viss typ av framskjuten övervakning samt om tryggnad av Finlands territoriella integritet utanför Finlands gränser.

En digital attack som riktar sig mot de vitala samhällsfunktionerna kan vara lika allvarlig som en beväpnad attack mot staten. Sådant hemlig underrättelseverksamhet som riktas mot en främmande stat utgör å sin sida ett slags fientlig verksamhet som kan jämföras med en viss typ av krigföring. Sådana undantagsförhållanden som allvarligt äventyrar nationens stabilitet kan orsakas förutom av grupper i utlandet även av terroristgrupper eller organiserade kriminella grupperingar i vårt eget land. Gränserna mellan landets yttre och inre säkerhet samt mellan militära och civila hot har blivit otvivelaktiga.

Med tanke på den praktiska verksamheten är det problematiskt att avgränsa de befogenheter som behövs vid bekämpningen av förehavanden som utgör allvarliga hot mot nationen på ett

sådant sätt att befogenheterna skulle utgöra tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna. För att digitala attacker ska kunna upptäckas och avvärjas krävs det nämligen kontinuerlig övervakning också under normala förhållanden. Den hemliga underrättelseverksamhet som bedrivs av främmande stater är likaså kontinuerlig och pågår även under normala förhållanden.

Förehavanden som utgör allvarliga hot mot nationen måste alltså kunna förebyggas, även om det inte ännu är fråga om gärningar som framskridit till sådana brott som kan förebyggas, avslöjas eller utredas. Detta gäller både sådan förebyggande verksamhet som bedrivs i eller från hemlandet och sådan verksamhet som bedrivs i utlandet. Det kan emellertid uppfattas som mer godtagbart att den förebyggande verksamhet som bedrivs utomlands begränsas så att den gäller bara den ovan avsedda inledande fasen, eftersom underrättelsemyndigheternas informationsinhämtningsåtgärder i anslutning till denna fas inte har motsvarande direkta rättsverkningar som laglighetsövervakningsmyndigheternas och de rättsliga myndigheternas informationsinhämtningsåtgärder har i senare skeden.

I arbetsgruppens betänkande behandlas bara sådana informationsinhämtningsåtgärder som behövs för förebyggande av förehavanden som utgör allvarliga hot mot nationen. En särskild helhet utgörs av de maktmedel och åtgärder som behövs för avvärjande av dylika förehavanden.

Datatrafikspaning

För att sådan datatrafikspaning som behandlas i arbetsgruppens betänkande ska vara godtagbar i rättsligt avseende, förutsätts det att de gärningar som allvarligt hotar nationen och dess säkerhet kan definieras tillräckligt noggrant och exakt samt att man klarar av att utarbeta ett system

som på ett tillförlitligt sätt säkerställer att informationsinhämtningen hänför sig bara till de aktuella gärningarna.

I den lagstiftning som berör laglighetsövervakningsmyndigheternas befogenheter görs vanligtvis åtskillnad mellan sådan övervakning som riktar sig mot allmänheten och sådan observation som riktar sig mot enskilda personer. Det kan också förekomma olika typer av kombinationer av dessa alternativ. Den datatrafikspaning som behandlas i arbetsgruppens betänkande har drag av både webbövervakning och observation på webben.

De problem som med tanke på privatlivsskyddet hänför sig till hanteringen av omfattande informationsmängder kan minskas med tekniska eller organisatoriska metoder. Privatlivsskyddet skulle tryggas bäst med hjälp av en kombination av dessa metoder. De tekniska metoderna kunde omfatta automatisk förhandssällning av informationen och de organisatoriska metoderna kunde omfatta särskilda sällningsenheter. Ifall sällningen av information anförtros en särskild enhet, måste emellertid kontaktytan för denna enhet definieras i förhållande till de enheter vid de civila och militära myndigheterna som vidarebehandlar den sällade informationen och vidtar åtgärder på basis av den. Vidare är det möjligt att trygga privatlivsskyddet och rätten till en rättvis rättegång genom att man vid sidan av en sällningsenhet och en informationsinhämtningsenhet (vars uppgift är att förhindra hotfulla förehavanden och brott samt avslöja brott) även inrättar en förundersökningsenhet (vars uppgift är att utreda brott) som i organisatoriskt avseende är fristående i förhållande till de övriga enheterna.

Med tanke på privatlivsskyddet är det även av central betydelse hur exakta och noggrant avgränsade de sökvillkor är som används vid sällningen av information som inhämtas genom datatrafikspaning, dels vid avvärjandet av mil-

itära hot och dels vid avvärjandet av civila hot. Denna fråga behandlas dock inte närmare i arbetsgruppens betänkande.

Då det i det skede som föregår konkreta och specifika brottsmisstankar är fråga om eventuella förehavanden som utgör hot mot den nationella säkerheten, verkar det enligt grundlagen i princip inte vara möjligt att ingripa i meddelandehemligheten i vanlig lagstiftningsordning. När det gäller lagstiftningsordningen kan emellertid det sätt på vilket datatrafikspaningen utförs inverka på helhetsbedömningen av situationen. Det är alltså av betydelse huruvida information inhämtas också om meddelandenas innehåll, vilket hör till privatlivsskyddets kärnområde, eller om enbart identifieringsuppgifter inhämtas i fråga om kommunikationen. Av vilken betydelse är det då att övervakning och observation av gränsöverskridande kommunikation innebär en viss typ av digital territorialövervakning och att en digital attack som riktar sig mot de vitala samhällsfunktionerna medför en viss typ av undantagsförhållanden? Hur påverkar de ovan beskrivna tekniska och organisatoriska arrangemang som är avsedda att trygga privatlivsskyddet frågan om huruvida det ska vara tillåtet att ingripa i meddelandehemligheten?

Tryggandet av den nationella säkerheten utgör i och för sig en godtagbar grund för att ingripa i meddelandehemligheten. Det är i sista hand fråga om tryggande av befolkningens levnadsmöjligheter och grunderna för en lagenlig samhällsordning. Justitiekanslern hade dock inte förutsättningar att bedöma datatrafikspaningens tekniska effektivitet i detta avseende. Detsamma gällde datatrafikspaningens tekniska nödvändighet, dvs. huruvida samma resultat skulle kunna nås med hjälp av eventuella alternativa metoder. Frågan om huruvida det ingrepp i meddelandehemligheten som föranleds av datatrafikspaning anses stå i rätt proportion till sitt syfte torde på-

verkas förutom av den vikt som ges den nationella säkerheten även av det ovan beskrivna sättet för genomförande av datatrafikspaningen.

För att datatrafikspaningen i rättsligt avseende ska vara godtagbar krävs också tillförlitliga rättsskyddsarrangemang. Rättslig förhandskontroll av verksamheten skulle kunna genomföras med hjälp av domstolstillstånd, och den rättsliga efterhandsgranskningen skulle kunna utföras av de högsta laglighetsövervakarna och av särskilda ombudsmän, framför allt dataombudsmannen. Eftersom verksamheten är av särskild betydelse med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna, skulle det dock finnas skäl att också överväga realtidsövervakning. Eftersom realtidsövervakningen av verksamheten emellertid de facto skulle vara fast förknippad med det operativa beslutsfattandet, skulle denna typ av övervakning inte vara förenlig med laglighetsövervakarnas normala uppgifter. Det skulle således finnas skäl att överväga att inrätta ett särskilt övervakningsorgan för realtidsövervakningen och samtidigt eventuellt också för den rättsliga förhands- och efterhandskontrollen av verksamheten. Likaså borde man överväga att effektivisera den parlamentariska uppföljningen av denna typ av underrättelseverksamhet.

Justitiekanslern hade inte förutsättningar att bedöma datatrafikspaningens eventuella konsekvenser för landets konkurrenskraft. Ifall man lyckas samordna tryggandet av den nationella säkerheten och privatlivsskyddet med varandra på ett välbalanserat sätt, genom sådan exakt, noggrant avgränsad och öppen reglering som hör till den finska rättstraditionen och genom tillförlitlig myndighetsverksamhet, kan detta enligt justitiekanslern även vara en konkurrensfördel. Det är fråga om en svår uppgift, men ifall den utförs väl kan resultatet vara en trygg verksamhetsmiljö också för den digitala företagsverksamheten.

Underrättelse utomlands

Säkerhetsmyndigheternas verksamhet i utlandet är ett utmanande område att reglera. Regleringshelheten omfattar dels den nationella lagstiftningen såväl i den utsändande staten som i den mottagande staten, dels relevanta internationella avtal.

Då verksamheten utövas i samarbete med mottagarstaten, eller åtminstone med dess vetskap och tillstånd, är situationen i allmänhet i princip problemfri. Den tillåtna verksamheten kan i detta fall regleras med hjälp av internationella avtal och ömsesidig nationell lagstiftning.

Situationen är däremot en annan då verksamheten bedrivs utan mottagarstatens vetskap. I internationellrättsligt avseende aktualiseras i denna situation dels mottagarstatens självbestämmanderätt och dels den utsändande statens självförsvarsrätt. Användning av beväpnat våld regleras i internationella avtal (rättsreglerna för krigföring), medan det inte finns någon reglering som berör underrättelseverksamhet. Med tanke på respekten för mottagarstatens självbestämmanderätt kan också sådan hemlig informationsinhämtning som bedrivs från den utsändande staten vara problematisk. Informationsinhämtning som bedrivs från den utsändande staten kan omfatta t.ex. spaning i utländska datasystem eller användning av personer i den mottagande staten som informationskällor. Det kan även vara fråga om styrd verksamhet. De tjänstemän i den utsändande staten som bedriver verksamheten blir i detta fall inte utsatta för lika stora personliga risker som då verksamheten bedrivs inom mottagarstatens territorium, vilket är av betydelse i synnerhet då det är fråga om tjänstemän som inte åtnjuter diplomatisk immunitet. När det gäller frågan om eventuellt samarbete med mottagarstaten eller mottagarstatens tillstånd måste man även beakta att det nu-

förtiden finns många sådana sköra eller helt och hållet kollapsade stater där det kan vara svårt att finna officiellt erkända statliga samarbetsparter eller tillståndsgivare.

Eftersom det i denna situation är fråga om tryggnad av den nationella säkerheten, torde den nationella lagstiftningen till denna del kunna vara oenhetlig, i avvikelse från det enhetlighetskrav som gäller den rättsliga regleringen. I den utsändande statens nationella lagstiftning torde man i detta fall kunna godkänna att sådana informationsinhämtningsåtgärder, maktmedel och andra förebyggande åtgärder som staten i fråga inte reciprokt skulle godkänna används utanför den utsändande statens gränser i syfte att trygga den utsändande statens integritet. Ur den mottagande statens synvinkel är det däremot fråga om fientlig verksamhet som riktar sig mot den. Enligt vedertagen underrättelsepraxis verkar dock mottagarstaterna till en viss gräns tolerera sådan informationsinhämtning som en utsändande stat bedriver i mottagarstaten, trots att verksamheten i sig eventuellt strider mot den mottagande statens lagstiftning. Ifall man skulle befatta sig med denna typ av informationsinhämtning skulle det innebära att personer som åtnjuter diplomatisk immunitet skulle förklaras som icke-önskvärda personer och att en straffprocess skulle inledas mot övriga personer.

Med tanke på lagstiftningen i den utsändande staten är det av betydelse om underrättelse utomlands regleras som en del av de nationella tjänsteåliggandena för de tjänstemän som svarar för verksamheten. Den utsändande staten kan däremot självfallet inte påverka om verksamheten betraktas som tillåten enligt mottagarstatens lagstiftning eller inte.

I arbetsgruppens betänkande behandlas i anslutning till underrättelse utomlands sådan personbaserad underrättelseinhämtning i utlandet som har karaktären av källbaserad underrättelse-

verksamhet och planmässig observation samt sådan spaning i utländska datasystem som har karaktären av teknisk observation. Med tanke på respekten för mottagarstatens självbestämmanderätt och privatlivsskyddet för de personer som vistas i mottagarstaten skulle det vara mer godtagbart att använda sig av sådana informationsinhämtningsåtgärder där information inhämtas med hjälp av informationskällor och systematisk observation, som inte kräver domstolstillstånd i Finland och som i vissa länder inte har reglerats alls. När det gäller åtgärder med karaktären av teknisk observation, som kräver domstolstillstånd i Finland, är situationen mer problematisk. I extrema situationer, där det är fråga om avvärjande av förehavanden som allvarligt hotar nationen, kan också bestämmelserna om nödvärn och nödtillstånd bli tillämpliga. De internationella förpliktelserna om de mänskliga rättigheterna anger under alla omständigheter de yttersta ramarna för de informationsinhämtningsåtgärder samt maktmedel och förebyggande åtgärder som kan användas utanför den utsändande statens gränser i syfte att trygga dess integritet.

Det finns skäl att granska rättsskyddsarrangemangen i anslutning till underrättelse utomlands tillsammans med de rättsskyddsarrangemang som hänför sig till andra befintliga underrättelsebefogenheter och de eventuella nya underrättelsebefogenheter som anknyter till datatrafikspaning.

Fortsatt beredning

Datatrafikspaning och underrättelse utomlands är informationsinhämtningsmetoder som är av betydelse med tanke på både den civila och den militära underrättelseverksamheten. Regleringen, styrningen och övervakningen av de uppgifter och befogenheter som hänför sig till den ci-

vila och den militära underrättelseverksamheten ska med tanke på den rättsliga enhetligheten både till denna del och i övrigt samordnas. Detta bör beaktas vid organiseringen av den eventuella fortsatta beredningen av de utvecklingsförslag som lagts fram av arbetsgruppen för en informationsanskaffningslag (OKV/9/20/2015; utlåtandet gavs av justitiekansler Jaakko Jonkka och ärendet föredrogs av Kimmo Hakonen).

Författningsnivån för regleringen gällande tjänsterna inom polisförvaltningen

Inrikesministeriet bad justitiekanslern ta ställning till huruvida det fortfarande var möjligt att i författningar på statsrådsförordningsnivå föreskriva om behörighetsvillkoren för tjänster, tjänsteutnämningar och andra omständigheter i anslutning till tjänstemäns ställning inom polisförvaltningen. Ifall det krävs att de nämnda frågorna regleras på lagnivå, ombads justitiekanslern också ta ställning till huruvida det kan anses tillräckligt att bestämmelserna om behörighetsvillkoren för och utnämningen av den högsta polisledningen (polisens högsta ledning och de riksomfattande enheternas chefer) överförs till lagnivå. Riksdagens grundlagsutskott hade i sitt utlåtande GrUU 67/2010 rd generellt uppmärksammat att alla bestämmelser om utnämning av den högsta polisledningen och om behörighetsvillkoren för tjänsterna i fråga finns i polisförvaltningsförordningen. Grundlagsutskottet ansåg att detta inte var tillbörligt, utan att statsrådet skulle vidta åtgärder för att överföra de grundläggande bestämmelserna till lagnivå.

Justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande att bl.a. bestämmelserna om det ansökningsförfarande som hänför sig till ett tjänsteförhållande kan ha direkta konsekvenser för individens rättsställning som avses i 80 § 1 mom. i grund-

lagen. I det aktuella fallet var det fråga om rättsställningen för innehavaren av en ovan avsedd tjänst eller en person som sökt en sådan tjänst. Bestämmelserna om tillsättandet av statliga tjänster (utnämningssbefogenheterna) och bestämmelserna om behörighetsvillkoren hänför sig däremot inte direkt till individens rättsställning, utan snarare till regleringen av de allmänna grunder för statsförvaltningens organ som avses i 119 § 2 mom. i grundlagen och de därmed förknippade regleringsbefogenheterna.

Frågan om huruvida det krävs att tillsättandet av tjänsterna och tjänsternas behörighetsvillkor ska regleras på lagnivå har i viss mån förblivit oklar. Kravet på medverkan av det högsta statsorganet kunde enligt justitiekanslerns uppfattning vara motiverat närmast i samband med tjänster som är av stor samhällelig betydelse och/eller innefattar särskilt betydande utövning av offentlig makt. Till tjänster av stor samhällelig betydelse hör åtminstone de tjänster som avses i 26 § 3 och 4 punkten i statstjänstemannalagen, vars innehavare åtnjuter särskilt förtroende, dvs. tjänsterna som ledande tjänstemän vid ministerierna och chefstjänsterna vid de ämbetsverk som direkt lyder under ministerierna. Grundlagsutskottets krav på att de grundläggande bestämmelserna om utnämningen av och behörighetsvillkoren för den högsta polisledningen ska överföras till lagnivå grundade sig å sin sida på att tjänsterna innefattar särskilt betydande utövning av offentlig makt, dvs. sådant beslutsfattande gällande täckoperationer, bevisprovokation genom köp och skydd som avses i polislagen.

Enligt justitiekanslerns uppfattning verkar det vara motiverat att på lagnivå föreskriva om utnämningen av Polisstyrelsens polisöverdirektör, chefen för Centralkriminalpolisen, chefen för Skyddspolisen och polisinsrättningarnas polischefer samt om behörighetsvillkoren för dessa tjänster. I ljust av 8 § 4 mom. i statstjänstemannalagen skulle det enligt justitiekanslern vara

svårt att motivera ett mer omfattande krav på att behörighetsvillkoren ska regleras på lagnivå.

Med hjälp av de behörighetsvillkor som föreskrivs för en tjänst kan man indirekt påverka rättsskyddet för de personer som blir föremål för sådana tjänsteåtgärder som hänför sig till tjänsten, och därigenom även påverka dessa personers rättsställning. Det är emellertid svårt att motivera ett ovillkorligt krav på att tjänsternas behörighetsvillkor ska regleras på lagnivå bara med denna typ av indirekt påverkan. Detta gäller även sådana tjänster som innefattar särskilt betydande utövning av offentlig makt. Inom polisförvaltningen innefattar t.ex. alla polisuppgifter sådan rätt att enligt egen prövning använda maktmedel som betraktas som särskilt betydande utövning av offentlig makt (OKV/22/20/2015; utlåtandet gavs av justitiekansler Jaakko Jonkka och ärendet föredrogs av Kimmo Hakonen).

Ändring av rätten till småbarnspedagogik

Undervisnings- och kulturministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av den rätt till småbarnspedagogik och den personaldimensionering inom småbarnspedagogiken som regleras i lagen om småbarnspedagogik. Han ombads även ta ställning till social- och hälsovårdsministeriets propositionsutkast med förslag till ändring av lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn, där det föreslogs att bestämmelserna om stöd för privat vård av barn skulle ändras på ett sätt som motsvarade de ändringar av den subjektiva rätten till småbarnspedagogik som undervisnings- och kulturministeriet föreslagit i lagen om småbarnspedagogik.

Enligt 11 a § i den gällande lagen om småbarnspedagogik har barnet subjektiv rätt till

småbarnspedagogik. Enligt ministerierna krävde dock regeringsprogrammet ändringar i rätten till småbarnspedagogik. Enligt undervisnings- och kulturministeriets propositionsutkast ska den subjektiva rätten till småbarnspedagogik enligt 11 a § 1 mom. i lagförslaget inskränkas till 20 timmar per vecka.

Enligt 11 a § 2 mom. i lagförslaget ska småbarnspedagogik dock i avvikelse från 1 mom. ordnas som heldagsvård om barnets föräldrar eller andra vårdnadshavare arbetar eller studerar på heltid eller är sysselsatta på heltid som företagare eller i eget arbete. Likaså ska småbarnspedagogik enligt paragrafens 4 mom. ordnas som heldagsvård om det behövs med tanke på barnets utveckling eller på grund av familjens omständigheter eller om det i övrigt är förenligt med barnets bästa. Därtill har barnet även enligt paragrafens 3 mom. rätt till mer omfattande småbarnspedagogik än vad som anges i 1 mom., i den omfattning det behövs på grund av att barnets föräldrar eller andra vårdnadshavare är deltidsanställda eller tillfälligt anställda, deltar i sysselsättningsfrämjande service, rehabilitering eller av någon annan motsvarande anledning.

I och med lagreformerna kommer anordnandet av kommunal småbarnspedagogik i större omfattning än 20 timmar per vecka, vilket lagen garanterar, att grunda sig på kommunernas behovsprövning. Detta är fallet åtminstone när det gäller de situationer som regleras i 11 a § 3 och 4 mom. i den föreslagna lagen. Enligt justitiekanslerns uppfattning är detta problematiskt med avseende på 6 § i grundlagen, som tryggar jämlikheten och barns rätt till likvärdigt bemötande. I 16 § i grundlagen finns även bestämmelser om de kulturella rättigheter som tillkommer envar. Inom EU har småbarnspedagogiken framför allt betraktats som en faktor som främjar jämlik utbildning, förebygger utslagning och bidrar till delaktighet. Efter lagändringarna kom-

mer barnets rätt till småbarnspedagogik i större omfattning än 20 veckotimmar inte att bestämmas på grundval av barnets jämlika rättigheter, utan dels på basis av barnets föräldrars status och dels på basis av kommunens behovsprövning. I detta sammanhang måste man också ta hänsyn till den rätt till arbete som var och en garanteras i 18 § i grundlagen och den rätt till oundgänglig omsorg som tryggas i grundlagens 19 §.

Stöd för privat vård av barn söks hos Folkpensionsanstalten (FPA). FPA fattar beslut om beviljandet av stöd, medan bedömningen av vårdbehovets omfattning görs av kommunen. Med stöd av lagförslagen förblev det emellertid oklart om kommunen skulle fatta beslut om vårdbehovets omfattning eller presentera en bedömning av vårdbehovet för FPA. Bestämmelserna om ändringssökande var likaså inkonsekventa, uppenbarligen till följd av de oklarheter som hänförde sig till bestämmelserna om beslutsfattandet. Justitiekanslern ansåg att propositionerna ännu krävde omfattande tilläggsberedning.

Enligt justitiekanslerns uppfattning borde man i propositionerna även noggrannare ha granskat vilka möjligheter kunderna inom småbarnspedagogiken har att få sitt rättsskydd tillgodosett utan dröjsmål. Vidare konstaterade han att det bör ordnas effektiv uppföljning av de föreslagna lagarnas konsekvenser, eftersom lagarna väsentligen ändrar den praxis som länge varit rådande.

Av social- och hälsovårdsministeriets begäran om utlåtande framgick det att avsikten var att de aktuella propositionerna skulle förenas till en och samma regeringsproposition. Justitiekanslern ansåg att det fanns skäl att föra propositionen till grundlagsutskottet för behandling (OKV/32/20/2015 och OKV/33/20/2015; utlåtandet gavs av justitiekansler Jaakko Jonkka och ärendet föredrogs av Outi Kauppila).

Revidering av speciallagstiftningen om handikappade personer

En arbetsgrupp hade getts i uppdrag att samordna lagen om service och stöd på grund av handikapp och lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda till en ny speciallag om handikappservice, för att säkerställa likvärdiga tjänster för olika grupper av handikappade, samt att utreda övriga reformbehov i fråga om lagstiftningen om handikappservice. Arbetsgruppens förslag skulle utarbetas i form av en regeringsproposition. Den föreslagna lagen om specialtjänster på grund av handikapp är avsedd att komplettera socialvårdslagen, som tillämpas som en allmän lag inom socialvården.

Enligt 108 § 1 mom. i grundlagen ska justitiekanslern övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitiekanslern även att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Det förutsattes att det aktuella utlåtandet skulle ges genom ifyllning av ett elektroniskt frågeformulär. Utlåtanden begärdes förutom av de högsta laglighetsövervakarna även av flera intressentgrupper. Detta torde ha utgjort orsaken till att flera av frågorna krävde ett ställningstagande till huruvida lagens innehåll betraktades som ändamålsenligt eller inte. Det hör emellertid inte till justitiekanslerns uppgifter att i egen-skap av laglighetsövervakare bedöma lagens ändamålsenlighet.

Enligt 6 och 19 § i grundlagen ska det allmänna på ett jämlikt sätt tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster. Justitiekanslern bedömde arbetsgrup-

pens förslag endast med avseende på hur dessa rättigheter tillgodoses.

Justitiekanslern förordade lagförslagets målsättningar, dvs. att trygga en jämlik tillgång till tjänster för olika grupper av handikappade och att säkerställa samhällelig likabehandling av personer med funktionsnedsättning.

Justitiekanslern ansåg att det med tanke på både de aktörer som tillhandahåller tjänster och de klienter som anhåller om tjänster är en fördel att lagförslaget innehåller uttryckliga bestämmelser om de förfaranden som ska iakttas vid tillhandahållandet av särskild service (2 kap.).

Enligt 1 kap. 1 § 1 mom. i lagförslaget är lagen sekundär i fråga om sitt tillämpningsområde, vilket innebär att socialvårdstjänster också för handikappades del i första hand tillhandahålls med stöd av socialvårdslagen. I ett kompletterande yttrande som fogats till arbetsgruppens betänkande uppmärksammades frågan om lagens tillämpning i den situation där det skulle vara förenligt med klientens ekonomiska intresse att erhålla tjänster kostnadsfritt i enlighet med speciallagen, samtidigt som det också skulle vara möjligt att tillgodose klientens behov av tjänster med stöd av den allmänna lagstiftningen. Justitiekanslern betraktade denna fråga som viktig. Förut har man varit tvungen att göra en motsvarande gränsdragning mellan lagen om service och stöd på grund av handikapp och lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda, vilket har försvårat tillgodoseendet av jämlikheten samt skapat ett tryck mot ändrings-sökande. Det faktum att denna fråga är oreglerad kan medföra en onödig belastning för besvärso-rganen, bl.a. förvaltningsdomstolarna.

Enligt 1 kap. 1 § 2 mom. i lagförslaget ska lagen inte tillämpas på personer vars nedsatta funktionsförmåga främst beror på sådana sjukdomar och begränsningar i funktionsförmågan som har

samband med åldrande. Enligt detaljmotiveringen till lagförslaget föreslås lagen inte innehålla någon kategorisk åldersgräns, utan den avgränsning som berör normalt åldrande ska bindas vid den objektiva orsaken till begränsningen i funktionsförmågan. När en person med funktionsnedsättning blir äldre gäller det således att bedöma om den ökade eller nya begränsningen i funktionsförmågan har samband med en redan befintlig funktionsnedsättning eller sjukdom eller om det är fråga om nedsatt funktionsförmåga som har samband med åldrande.

Enligt lagförslagets motivering verkar det som om gränsdragningen mellan de lagar som gäller handikappade och de lagar som berör äldre personer eventuellt måste göras flera gånger för en och samma persons del. Enligt justitiekanslerns uppfattning krävs det omfattande medicinsk sakkunskap för att man på grundval av funktionsnedsättningens art ska kunna fatta beslut om vilken lag som blir tillämplig. Lagförslaget innehåller emellertid tydliga bestämmelser bara om vilken eller vilka aktörer som ska utföra bedömningen av servicebehovet (2 kap. 5 §). I lagförslaget föreskrivs det inte tillräckligt tydligt vilken aktör som ska utföra den krävande bedömning som hänförs sig till tillämpningen av speciallagstiftningen om handikappade.

Justitiekanslern ansåg vidare att det bl.a. med tanke på den princip om tillitsskydd som hör till god förvaltning är viktigt att 2 kap. 7 § 1 mom. i lagförslaget innehåller en uttrycklig bestämmelse om att beslutet ska motiveras ifall man avviker från den helhet av socialservice som antecknats i klientplanen. Tillitsskyddet kräver enligt justitiekanslerns uppfattning även en sådan bestämmelse som hör till övergångsbestämmelserna i lagförslagets 29 § om att tidigare beslut förblir gällande i sådana situationer där klientens servicebehov inte har förändrats.

Justitiekanslern hade inte något ytterligare att anföra angående arbetsgruppens förslag (OKV/19/20/2015; utlåtandet gavs av justitiekansler Jaakko Jonkka och ärendet föredrogs av Outi Kauppila).

Reformen av anvisningarna för utarbetande av regeringspropositioner

Justitiekanslern gav ett utlåtande om justitieministeriets bedömningspromemoria om reformen av anvisningarna för utarbetande av regeringspropositioner. Justitiekanslern konstaterade att statsrådets föredragningslistor gällande regeringspropositionerna granskas vid justitiekanslersämbetet som en del av den ordinarie laglighetskontrollen av beslutsfattandet i statsrådet. I samband med granskningen av föredragningslistorna är det emellertid inte möjligt att på ett heltäckande sätt försäkra sig om regeringspropositionernas rättsliga kvalitet eller innehåll. Därför är det synnerligen viktigt att det i anvisningarna för utarbetande av regeringspropositioner uppställs tydliga och överskådliga krav på propositionernas innehåll och form, så att riksdagens rätt att få information enligt 47 § i grundlagen tryggas.

Justitiekanslern konstaterade att regeringspropositionerna ofta är bristfälliga, i synnerhet när det gäller uppgifterna om beredningen, propositionens konsekvenser samt förhållandet till grundlagen och lagstiftningsordningen. I samband med upprättandet av anvisningar för utarbetandet av regeringspropositioner ska man således sträva efter att motiveringarnas kvalitet till dessa delar förbättras. Justitiekanslern föreslog även att ministeriet skulle pröva om det kunde finnas skäl att komplettera de gällande anvisningarna med direktiv om förfarandet för komplettering och återkallande av regeringspropositioner

(OKV/31/20/2015; utlåtandet gavs av justitiekansler Jaakko Jonkka och ärendet föredrogs av Maija Salo).

Vissa statsrådsförfordningar

Statsrådets kansli ber enligt vedertagen praxis justitiekanslern ge utlåtanden om sina utkast till reglemente för statsrådet samt om ministeriernas utkast till statsrådsförfordningar om ministerierna. I fem utlåtanden uppmärksammade justitiekanslern lagtekniska frågor och vikten av att vid den fortsatta beredningen iakttas anvisningarna om författningarnas utformning (OKV/11/20/2015, OKV/15/20/2015, OKV/34/20/2015 och OKV/37/20/2015; utlåtandena gavs av justitiekansler Jaakko Jonkka och ärendena föredrogs av Maija Salo, samt OKV/42/20/2015; utlåtandet gavs av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och ärendet föredrogs av Maija Salo).

Utkastet till ny domstolslag

Justitiekanslern hade inget att anmärka på angående utkastet till regeringsproposition med förslag till domstolslag, som hade utarbetats inom ramen för projektet för fortsatt beredning av propositionen, och inte heller angående det betänkande som projektets utbildningsarbetsgrupp hade utarbetat om utvecklande av domarnas utbildning. Justitiekanslern konstaterade emellertid att det med tanke på framtiden är väsentligt att fästa vikt vid att den domarutbildning som erhålls genom skötseln av en assessorstjänst inte blir en sådan faktisk förutsättning för utnämning till en domartjänst som inte grundar sig på lag (OKV/24/20/2015; ärendet avgjordes av

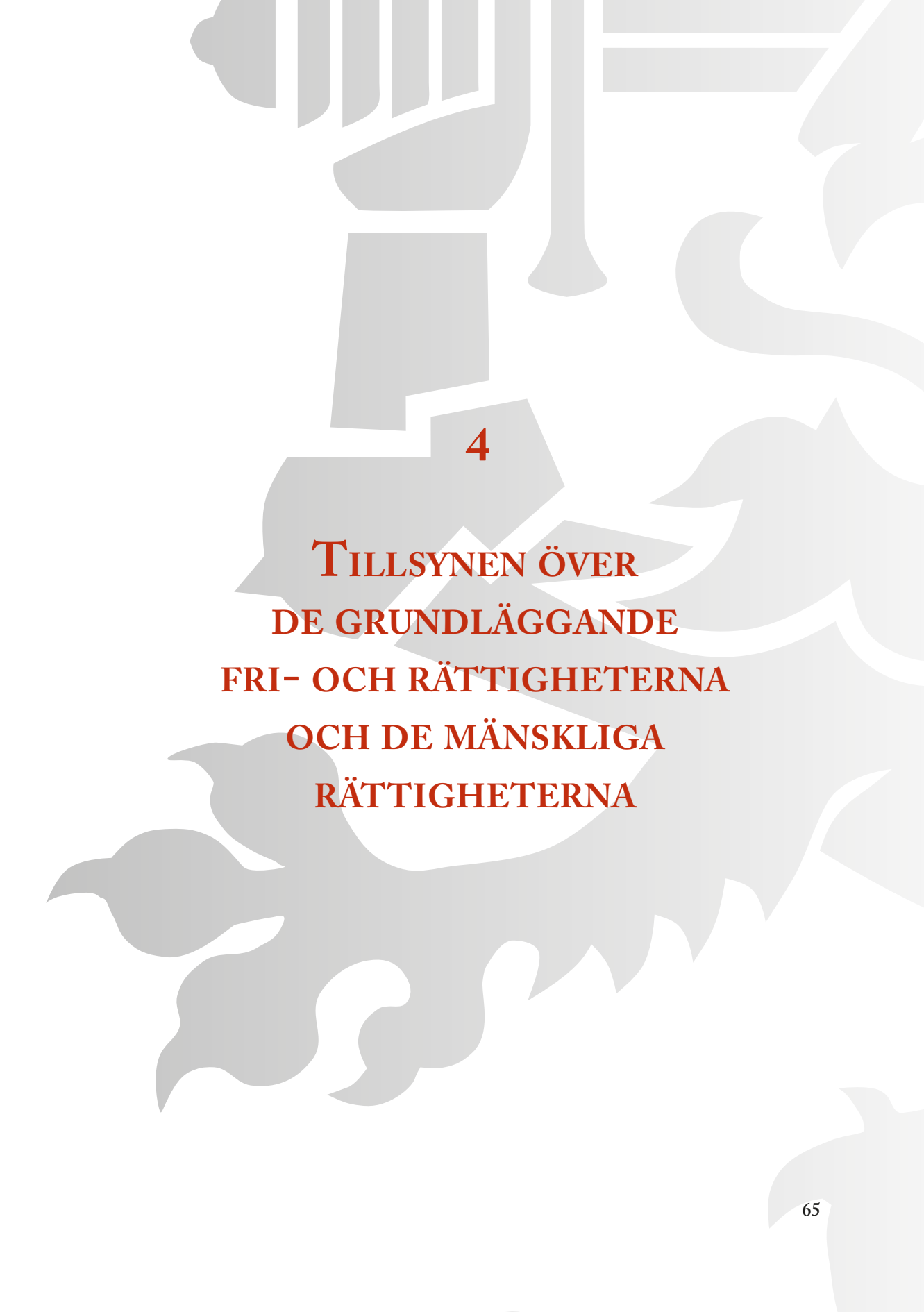
justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott

Justitiekanslerns utlåtande till riksdagens förvaltningsutskott

Riksdagens förvaltningsutskott bad justitiekanslern ge ett utlåtande om statsrådets redogörelse för de mänskliga rättigheterna 2014 och särskilt uppmärksamma de frågor som riksdagens justitieombudsman aktualiserat i sitt utlåtande om redogörelsen och som bl.a. gällde arbetsfördelningen mellan de högsta laglighetsövervakarna.

Justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande att han inte delade de synpunkter på befogenhets- och arbetsfördelningen mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen som framförts i justitieombudsmannens utlåtande. Justitiekanslern framhöll att justitiekanslerns olika uppgifter stöder varandra. Den allmänna myndighetsövervakningen och övervakningen av advokaterna ger värdefull erfarenhet av rättsläget och smärtpunkterna på "gräsrotsnivå" samt säkerställer mångsidig juridisk sakkännedom vid justitiekanslersämbetet, vilka bägge är av största vikt i samband med övervakningen av statsrådet och tillhandahållandet av juridisk rådgivning bl.a. för ministerierna samt utarbetandet av utlåtanden om olika frågor. På motsvarande sätt bidrar också de uppgifter som hänför sig till statsrådsövervakningen till att göra övervakningen av myndighetsverksamheten och advokaternas verksamhet effektiv och verkningsfull (OKV/1/21/2015).



4

TILLSYKEN 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

De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna inom lagberedningen

Det hör inte till justitiekanslerns uppgifter att delta i lagberedningen på något annat sätt än genom att ge sådana upplysningar och utlåtanden som avses i 108 § i grundlagen. I synnerhet i samband med viktiga lagstiftningsprojekt ber ministerierna vanligtvis under beredningsskedet justitiekanslern ta ställning bl.a. till projektets tidtabell och till remissförfarandena. I sina ställningstaganden befattar sig justitiekanslern inte med det praktiska genomförandet av projekten, men betonar konsekvent remissförfarandets betydelse i samband med lagberedningen. I vissa fall händer det också att ett ministerium på förhand kontakter justitiekanslersämbetet för bedömning av frågor som berör de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I detta sammanhang är det möjligt att närmare granska frågor som visat sig vara problematiska.

Under verksamhetsåret visade det sig, liksom åren innan, även i samband med förhandsgranskningen av beslutsfattandet i statsrådet att god lagberedning kräver att det reserveras tillräckligt med tid för lagberedningsprocessen och att en grundlig beredning utförs. Den debatt som förts under den senaste tiden har visat att

lagberedningens kvalitet också i flera andra sammanhang varit en fråga som det funnits skäl att fästa allt större vikt vid. Ett lagförslag som utarbetas med alltför snabb tidtabell kan i värsta fall leda till en lag som innehåller motstridigheter och oklarheter. De myndigheter som i praktiken tillämpar lagen kan därmed hamna i en situation där det blir utmanande att t.ex. tillgodose kraven på god förvaltning. Det har också hänt att lagförslagen inte i tillräcklig utsträckning har granskats med avseende på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna eller med avseende på lagstiftningsordningen.

T.ex. ärendet OKV/7/50/2014 gällde ett fall där en regeringsproposition innehöll förslag till sådana paragrafer som enligt vedertagen praxis var av betydelse med avseende på grundlagen. I propositionens motivering hade det emellertid konstaterats att de föreslagna bestämmelserna motsvarade den gällande lagstiftningen, utan att bestämmelsernas förenlighet med grundlagen hade motiverats på något sätt. Justitiekanslern ansåg att den motivering som framgick av regeringspropositionen inte var förenlig med grundlagsutskottets praxis eller med anvisningarna för lagberedningen. Justitiekanslern uppmärksammade i detta fall ministeriet på vikten av att iaktta kraven på att lagförslagets grundlagsenlighet ska motiveras.

Med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna har det också varit viktigt att granska att intressentgrupperna har blivit hörda på ett tillbörligt sätt i samband med lagberedningen. Regeringspropositionerna ska även innehålla ett referat av remissyttrandena och av de synpunkter – både positiva och negativa – som erhållits genom andra typer av hörande, samt om hur dessa synpunkter har beaktats vid beredningen av propositionen. Tiden för inlämnande av yttranden ska vara tillräckligt lång, så att hörandet inte bara blir en formalitet. De ovan nämnda frågorna är också förknippade med den skyldighet som åläggs det allmänna i 14 § 4 mom. i grundlagen, dvs. att främja den enskildes rätt till inflytande.

I propositionerna ska man särskilt bedöma hur de föreslagna bestämmelserna påverkar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna t.ex. för olika befolkningsgrupper. Dylika bedömningar förutsätter ofta också hörande av sakkunniga och medborgarorganisationer. Bedömningarnas nivå och omfattning varierar dock avsevärt, och vissa propositioner saknar i praktiken helt och hållet denna typ av bedömning.

Justitiekanslern granskar lagförslagens beredning också med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, inom ramen för den tidtabell som propositionerna medger. I de flesta fallen blir lagförslagen första gången föremål för granskning hos justitiekanslern i samband med listagranskningen, där den tid som står till buds för granskningen av propositionen omfattar mindre än två arbetsdagar. I detta sammanhang finns det oftast inte längre möjlighet att göra något annat än att komplettera propositionen med ett omnämnande av att lagförslaget ska föras till grundlagsutskottet för bedömning. Bedömningen av lagförslagets inverkan på de grundläggande

de fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna borde alltid utföras redan under tidigare beredningsskeden.

Myndigheternas resurser

I de klagomålsärenden som avgjordes under verksamhetsåret aktualiserades oftast, liksom åren innan, det rättsskydd som garanteras i 21 § i grundlagen. Också under verksamhetsåret uppmärksammades 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 bemötandet av dokumentbegäranden och förfrågningar. Ett återkommande problem med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna utgjordes av de oskäligt långa behandlingstiderna, som ledde till att individens rättigheter inte tillgodosågs. De långa behandlingstiderna verkade emellertid, med undantag för enstaka fall, snarare ha föranletts av myndigheternas knappa resurser än av vårdslöshet från myndigheternas sida. Under verksamhetsåret uppmärksammade man även på ett mer allmänt plan frågan om huruvida myndigheterna anvisas tillräckliga resurser för sin verksamhet, i synnerhet med tanke på tillgodosendandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Det hör i och för sig inte till justitiekanslerns uppgifter att övervaka om de resurser som anvisas myndigheterna är tillräckliga, och frågan om resursernas inriktning och fördelning hör egentligen inte till laglighetskontrollen. Inom laglighetskontrollen har det emellertid ibland uppdragats att en myndighet inte har klarat av att utföra sina lagstadgade uppgifter tillräckligt väl på grund av att den anvisats alltför små resurser för uppgifterna. I detta fall kan resursfrågan inte helt

och hållet förbises inom laglighetskontrollen, eftersom det inte är rimligt att granskningen i en dylik situation omfattar bara enskilda tjänstemän eller myndigheter. Skötseln av en myndighets lagstadgade uppgifter kan ha försårats eller till och med omöjliggjorts till följd av att myndigheten uppenbart har anvisats alltför små resurser för uppgifterna. Inom laglighetskontrollen kan det i en dylik situation bli aktuellt att t.ex. göra en bedömning av de resurser som anvisats för verksamhetsområdet i förhållande till målen med verksamheten och i synnerhet med tanke på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Frågan om resursernas tillräcklighet har oftast aktualiserats i klagomål som gällt social- och hälsovården. T.ex. i ärendet OKV/4/50/2013 framgick det att de resurser som regionförvaltningsverken anvisats för barnskyddsärenden inte är tillräckliga för att de ska kunna fullfölja sina lagstadgade förpliktelser. Justitiekanslern undersökte denna fråga på eget initiativ. I ärendet framgick det att regionförvaltningsverkens verksamhet i barnskyddsärenden närmast grundade sig på klagomål och anmälningar om missförhållanden, samt att verksamheten var otillräcklig med avseende på behovet. I en dylik situation avspeglas även små förändringar i resurserna snabbt på verksamheten, t.ex. så att behandlingstiderna förlängs. Justitiekanslern bad social- och hälsovårdsministeriet och finansministeriet före utgången av år 2015 meddela hur de åtgärder ministerierna föreslagit hade inverkat på skötseln av regionförvaltningsverkens uppgifter inom barnskyddet, samt vilka eventuella andra åtgärder som vidtagits.

Finansministeriet genomförde under hösten 2015 en förfrågning hos regionförvaltningsverken, där ministeriet utredde hur vissa lagstiftningsändringar påverkat regionförvaltningsverkens skötsel av styrnings- och tillsyns-

uppgifterna i anslutning till barnskyddet. Enligt ministeriets bedömning hade ändringarna i genomsnitt påverkat tillsynen över barnskyddet i mindre utsträckning än de påverkat regionförvaltningsverkens laglighetsövervakning generellt. Klagan över barnskyddsfrågor hade anförts mer sällan och ärendenas behandlingstider hade förkortats. Däremot hade inte någon större del av de knappa resurserna ännu riktats mot förebyggande styrning och tillsyn. Ministeriet hade föreslagit att man i budgeten för år 2016 skulle anvisa tilläggsresurser för regionförvaltningsverkens tillsynsuppgifter inom socialvården, men förslaget hade inte godkänts. Enligt finansministeriet är det emellertid uppenbart att regionförvaltningsverkens uppgifter inom barnskyddet fortfarande kräver tilläggsresurser. Ministeriet hade för avsikt att i början av år 2016 utreda möjligheterna att inom den gällande ramen för verksamhetsutgifterna antingen tillfälligt eller permanent anvisa tilläggsresurser för de aktuella uppgifterna. Ifall detta inte skulle visa sig möjligt, skulle ministeriet förnya sitt förslag till tilläggsanslag i samband med beredningen av budgeten för år 2017.

Såsom det framgår av det ovan beskrivna avgränsandet, leder de knappa resurserna ofta också till att myndigheterna har möjlighet att utföra bara sitt grundläggande arbete. Ofta skulle emellertid klienternas rättigheter samt de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tryggas bäst genom att man strävar efter att förebygga rättskränkningar på förhand. Detta kunde även på lång sikt bidra till besparingar i fråga om samhällets resurser. I barnskyddslagen åläggs t.ex. barnskyddsmyndigheterna en uttrycklig skyldighet att ordna förebyggande barnskydd för att främja barns och unga personers välfärd då barnet eller familjen inte (ännu) är klient inom barnskyddet. I praktiken är det dock inte möjligt att bedriva före-

byggande barnskyddsarbete i en sådan situation där resurserna har dimensionerats bara med tanke på att man ska klara av att hjälpa barn som är i akut behov av barnskyddsåtgärder.

I avsnittet gällande social- och hälsovården redogörs det närmare bl.a. för fall där anhopningen av utkomststödsansökningar har föranlett förlängda behandlingstider. Det stora antalet utkomststödsärenden och det begränsade antalet ansökningshandläggare kan leda till att det blir svårt att bedriva annat socialarbete. I socialvårdslagen bestäms det att man i enlighet med lagens målsättningar genom strukturellt socialt arbete ska förmedla information om social välfärd och sociala problem och utnyttja sakkunskapen inom socialvården för att främja välfärd och hälsa. Strukturellt socialt arbete omfattar bl.a. produktion av information som bygger på klientarbetet inom socialvården och som gäller klienternas behov och behovens samhälleliga kopplingar samt verkningarna av den socialservice och den övriga socialvård som möter behoven. Till detta arbete hör också målinriktade åtgärder och åtgärdsförslag för att förebygga och rätta till sociala problem samt för att utveckla kommuninvånarnas boende- och närmiljöer. Arbetet omfattar dessutom införlivande av sakkunskapen inom socialvården i de andra kommunala sektorernas planering samt samarbete med privata serviceproducenter och organisationer genom utveckling av det lokala sociala arbetet samt det övriga utbudet av service och stöd. Denna typ av verksamhet är dock svår att bedriva då personalresurserna är knappa.

Med tanke på tillgodeendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna är det samarbete myndigheterna emellan som nämns i socialvårdslagen viktigt, eftersom myndigheterna inte kan handla korrekt ifall de inte har tillgång till behövlig information. T.ex. i ärendet OKV/1588/1/2013 aktualiserades en situation där arbetarskyddsmyndig-

heterna under en längre tid hade haft kännedom om inomhusluftproblemen i en skola i och med att anställda i skolan hade gjort anmälningar om saken till företagshälsovården. Regionförvaltningsverket hade gjort flera inspektioner i skolan. Informationen om problemen med inomhusluften i skolbyggnaden hade emellertid inte i tillräckligt stor utsträckning förmedlats från arbetarskyddsmyndigheterna till de myndigheter som ansvarade för den grundläggande utbildningen. Eftersom bl.a. de anmälda misstankarna om yrkessjukdomar i det aktuella fallet hänförde sig till arbetet i skolbyggnaden, ansåg justitiekanslern att arbetarskyddsmyndigheterna borde ha kontaktat de myndigheter som ansvarade för den grundläggande utbildningen.

Myndigheterna och tjänstemännen ska under alla omständigheter sköta sina lagstadgade uppgifter. Ur laglighetskontrollens synvinkel får en myndighet inte försumma sina skyldigheter på grund av att resurserna inte är tillräckliga eller på grund av att ärendena har hopat sig. Justitiekanslern har till uppgift att övervaka att myndigheterna och tjänstemännen följer lagen och fullgör sina förpliktelser. Inom laglighetskontrollen har myndigheternas resursbrist inte betraktats som en godtagbar orsak till ogrundade dröjsmål vid ärendenas behandling. Det har även framförts att de knappa resurserna med tanke på jämlikheten bör inriktas så att inte behandlingstiderna för någon enskild ärendekategori blir avsevärt längre än för andra typer av ärenden.

Rättsskyddet i samband med tjänsteutnämningar

Under verksamhetsåret avgjorde justitiekanslern flera klagomål som gällde förfarandet vid tillsättandet av statliga tjänster. Klagomålen hänförde

sig närmast till ansökningsprocessen och till jämförelsen av sökandena. I klagomålen ifrågasattes förfarandenas tillförlitlighet och rättvisa. Också jävsfrågor uppmärksammades i klagomålen. Frågor med anknytning till tjänsteutnämningar aktualiserades i viss mån också i samband med sådana utnämningsärenden som föredrogs för statsrådet och republikens president.

Justitiekanslern tog i flera fall ställning t.ex. till den meritjämförelse som presenterats i utnämningsspromemorian och uppmärksammade myndigheterna på betydelsen av att utnämningen motiveras tillräckligt noggrant och öppet. Myndigheten ska kunna motivera tjänsteutnämningen både för dem som sökt tjänsten och för allmänheten. Beslutsfattaren och medsökandena ska i utnämningsspromemorian eller i något motsvarande dokument ges en tillräcklig motivering till varför en viss person i utnämningsframställningen har föreslagits bli utnämnd till tjänsten.

Allmänhetens informationsbehov accentueras då det är fråga om höga och offentliga tjänster. Till denna del kan tjänsteutnämningar jämföras med statliga myndigheters övriga beslutsfattande, av vilket man kan förutsätta öppenhet och sådan argumentation som tål kritisk granskning. Statsförvaltningens öppenhet och beslutsmotiveringarnas kvalitet är av betydelse med tanke på allmänhetens förtroende för myndighetsverksamheten, också när det gäller tjänsteutnämningar.

Syftet med motiveringen till ett utnämningsbeslut är att redogöra för varför beslutet i fråga har fattats. De omständigheter som på ett avgörande sätt har påverkat den helhetsbedömning som gjorts i samband med beredningen och förredragningen av utnämningsärendet ska presenteras och motiveras på ett tillbörligt sätt. Motiveringen ska innefatta en redogörelse för och jämförelse av sökandenas meriter samt en redogörelse för den sökande som på grundval av

jämförelsen betraktas som den mest meriterade. Motiveringen ska nedtecknas i beslutsdokumentet eller i promemorian, så att t.ex. klagomålsmyndigheten kan ta del av grunderna för utnämningen och bedöma samt ta ställning till utnämningsbeslutets lagenlighet och till beslutsfattarens utövning av sin prövningsrätt. En välgjord och väl nedtecknad jämförelse av sökandenas meriter bidrar förutom till att säkerställa avgörandets lagenlighet och förse dem som sökt tjänsten med information om avgörandet även till att trygga beslutsfattarens rättsskydd. Dessutom minskas behovet av att undersöka ärendet i efterhand.

I samband med tjänsteutnämningsärenden har laglighetsövervakaren även till uppgift att ta ställning till huruvida en tjänsteman eller myndighet har utövat sin prövningsrätt inom de gränser som lagen tillåter. Justitiekanslern kan i egenskap av laglighetsövervakare befatta sig med en myndighets utövning av sin prövningsrätt endast i det fall att prövningsrätten har överskridits. Meritjämförelserna kan justitiekanslern granska närmast på grundval av utnämningsspromemoriorna och de utredningar som erhållits i ärendet. Granskningen berör frågan om huruvida meritjämförelsen har utförts inom ramen för myndighetens prövningsrätt eller inte. Därmed kan justitiekanslern inte göra någon ny jämförelse av sökandenas meriter, och i synnerhet inte ta ställning till vilken av sökandena som med tanke på sina individuella egenskaper skulle vara lämpligast för tjänsten.

Det tämligen stora antalet klagomål gällande tjänsteutnämningar torde åtminstone delvis bero på att det inte är möjligt att söka ändring i utnämningsbeslut som berör statliga tjänster. Detta innebär att klagomålet är det enda till buds stående rättsmedlet. Klagomålet är emellertid otillräckligt såsom rättsmedel, eftersom justitiekanslerns behörighet är begränsad till en efter-

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

handsbedömning av utnämningsförfarandet, på det sätt som beskrivs ovan. Justitiekanslern kan t.ex. inte upphäva ett utnämningsbeslut.

I ärendet OKV/1161/1/2014 granskade justitiekanslern närmare tillgodosendandet av rättsskyddet i samband med utnämningsbeslut som gällde statliga tjänster. Han ansåg att det med tanke på rättsskyddet hos dem som sökt en

tjänst och det allmänna förtroendet för tjänst-
utnämningarnas korrekthet skulle vara motive-
rat att också utnämningsbeslut som gäller statli-
ga tjänster kan överklagas. Justitiekanslern ansåg
att domstolsbehandling borde vara det primära
rättsmedlet. Justitiekanslern bad finansministe-
riet överväga att utreda huruvida rätt till över-
klagande bör föreskrivas.

UTLÅTANDEN OCH FRAMSTÄLLNINGAR

De utlåtanden som ges angående lagförslag hör också till övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Frågor i anslutning till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna accentuerades särskilt i följande utlåtanden.

Under verksamhetsåret gav justitiekanslern ett utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet om revidering av strafflagens allmänna bestämmelser om förverkandepåföljder (OKV/5/20/2015). I betänkandet föreslogs sådana ändringar i strafflagens kapitel om förverkandepåföljder som krävdes för genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv om frysning och förverkande av hjälpmedel vid och vinning av brott i Europeiska unionen. I sitt utlåtande begrundade justitiekanslern bl.a. förslaget om en omvänd bevisbörda med tanke på rättsskyddsaspekterna. Han intog en reserverad ståndpunkt till användningen av en omvänd bevisbörda och konstaterade att de största problemen med att komma åt vinningen av brott egentligen inte beror på bristfällig reglering utan framför allt på att förundersökningsmyndigheterna har anvi-

sats otillräckliga resurser för utredning av ekonomisk brottslighet.

Justitiekanslern gav också ett utlåtande om det betänkande av arbetsgruppen för en informationsanskaffningslag som berörde datatrafikspaning och underrättelse utomlands (OKV/9/20/2015). Informationsinhämtningåtgärderna kan med avseende på rättsordningens systematik till sin karaktär betraktas som en viss typ av utvidgad territorialövervakning, inklusive övervakning av landets s.k. digitala territorium. De situationer där åtgärderna vidtas kan å sin sida betraktas som en viss typ av utvidgade undantagsförhållanden. Det är möjligt att föreskriva om sådana tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som är förenliga med Finlands internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter och som är nödvändiga om Finlandz blir utsatt för ett väpnat angrepp eller om det råder andra i lag angivna undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen. I sitt utlåtande granskade justitiekanslern informationsanskaffningsåtgärdernas betydelse med tanke på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna, i synnerhet privatlivsskyddet.

AVGÖRANDEN

Nedan refereras de ärenden som under verksamhetsåret krävde ställningstaganden till frågor i anslutning till de grundläggande fri- och rättigheterna, i den ordning som motsvarar paragrafindelningen i grundlagens 2 kap. Syftet med referaten i detta kapitel är framför allt att belysa aspekter som hänför sig till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Mer detaljerade referat av ärendena ingår i de avsnitt som berör de olika förvaltningsområdena. I vissa ärenden uppmärksammas tillgodoendet av flera grundläggande fri- och rättigheter. I sådana fall refereras ärendet i anslutning till den grundlagsbestämmelse som ärendet 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 i speciallagstiftningen. I de enskilda klagomålsavgörandena hänvisas det inte nödvändigtvis alltid till den bakomliggande grundlagsbestämmelsen, utan avgörandena baserar sig på den tillämpliga speciallagstiftningen. I avgörandena hänvisas det till grundlagsbestämmelser närmast då det varit aktuellt att granska en direkt tillämpning av dem.

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. Barn ska bemötas som jämlika individer och de ska ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Jämställdhet mellan könen i samhällelig verksamhet och i arbetslivet främjas enligt vad som närmare bestäms genom lag, särskilt vad gäller lönesättning och andra anställningsvillkor.

Ärendet OKV/791/1/2014 berörde jämlikheten mellan anställda. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att alla anställda oavsett arbetsuppgifter ska få tillgång till information om arbetsförhållandena och arbetsvillkoren på ett sådant sätt att ett jämlikt bemötande garanteras.

I ärendet OKV/1299/1/2014 var det fråga om jämlikheten vid tillämpning av mentalvårdslagen. Östra Finlands förvaltningsdomstol hade i sin beslutspraxis krävt att patienter som tagits in för sjukhusvård av fri vilja skulle ges möjlighet att få en bedömning och ett utlåtande om sitt vårdbehov av en läkare utanför sjukhuset i den situation där man med stöd av mentalvårdslagen fattade beslut om intagning av patienten för psykiatrisk sjukhusvård oberoende av hans eller

hennes vilja. Enligt de uppgifter som erhållits i ärendet krävde de andra förvaltningsdomstolarna inte att patienten skulle ges möjlighet till en utomstående bedömning i denna situation. Enligt justitiekanslern innebar förvaltningsdomstolarnas oenhetliga rättspraxis att personer behandlades olika inom de olika förvaltningsdomstolarnas domkretsar. Därutöver kunde den oenhetliga rättspraxisen medföra ovisshet om lagens tillämpning vid sjukhus och förvaltningsmyndigheter. Justitiekanslern delgav social- och hälsovårdsministeriet sin uppfattning, för att ministeriet skulle överväga om saken ger anledning t.ex. till lagstiftningsåtgärder. Ministeriet meddelade att mentalvårdslagen i flera avseenden är bristfällig och att det därför finns omfattande behov av revideringar av lagen. Avsikten var att en bedömningspromemoria om reformen av mentalvårdslagen skulle färdigställas i början av år 2016. Enligt ministeriet kommer man i samband med lagreformen också att utvärdera det eventuella behovet av att ändra bestämmelserna om utomstående bedömning samt förfarandet för förordnande av vård oberoende av patientens vilja.

Ärendet OKV/5/50/2015 gällde jämlikt tillgodoseende av rätten till dagvård, oberoende av barnets boningsort. Det var bl.a. fråga om dagvårdsresornas längd. I avvikelse från lagen om grundläggande utbildning innehåller den lag om småbarnspedagogik som trädde i kraft 1.8.2015 inga bestämmelser om dagvårdsresornas maximala längd. Enligt undervisnings- och kulturministeriet borde längden av barnets resor med avseende på avstånd och tid bedömas i förhållande till de målsättningar och principer som anges för anordnandet av småbarnspedagogik i den nämnda lagen. Barnets dagliga resa ska under alla omständigheter underskrida den maximala tid som föreskrivs för den dagliga resan för skolbarn i lagen om grundläggande utbildning. På grundval av de utredningar som justitiekans-

lern erhållit konstaterade han att det inte i detta skede krävdes några ytterligare åtgärder från hans sida i ärendet, utan justitiekanslern beslutade sig för att följa lagens tillämpningspraxis och den fortsatta lagberedningen.

I ärendet OKV/2/50/2015 beslutade justitiekanslern på eget initiativ utreda hur rätten till grundläggande utbildning tillgodoses bland barn och ungdomar med invandrarbakgrund. Särskilt granskade han den förberedande undervisning som ordnas för invandrarbarn och invandrarungdomar samt tillgången till sådan undervisning. Justitiekanslern konstaterade emellertid, på grundval av de statistiska uppgifter som undervisnings- och kulturministeriet presenterat, att problemen i anslutning till den förberedande undervisningen snarare verkade vara förknippade med undervisningens omfattning och innehåll än med tillgången till undervisning inom landet. Det finns således skäl att fastställa behörighetsvillkor för lärarna inom den förberedande undervisningen. Han ansåg även att det finns skäl att utreda behovet av tilläggsutbildning för lärare som svarar för den förberedande undervisningen. Vidare ansåg justitiekanslern att det finns skäl för undervisnings- och kulturministeriet att utreda huruvida bestämmelser om skyldigheten att ordna förberedande undervisning borde tas in i lagen om grundläggande utbildning. Justitiekanslern konstaterade dessutom att undervisnings- och kulturministeriet borde utreda huruvida den förberedande undervisningens omfattning för närvarande är tillräcklig för att till fullo trygga alla barns och ungdomars rätt till grundläggande utbildning. Han förde även fram sin oro över att de bristfälliga språkkunskaperna hos elever med invandrarbakgrund leder till att dessa elever inte i praktiken till fullo kan tillgodogöra sig elevvårdstjänster eller andra stödåtgärder. Bedömningen av saken försvårades emellertid av bristen på forskningsrön inom området. Justitiekanslern bad un-

dervisnings- och kulturministeriet före utgången av juni 2016 meddela vilka åtgärder ministeriet ämnar vidta med anledning av de synpunkter som framförts i beslutet.

Den straffrättsliga legalitetsprincipen

Enligt 8 § i grundlagen får ingen betraktas som skyldig till ett brott eller dömas till straff på grund av en handling som inte enligt lag var straffbar när den utfördes. För ett brott får inte heller ett strängare straff utdömas än vad som var föreskrivet i lag när gärningen begicks.

I ärendet OKV/464/1/2015 aktualiserades iakttagandet av den straffrättsliga legalitetsprincipen. Tingsrätten hade dömt svaranden till straff för äventyrande av trafiksäkerheten bl.a. på grund av att svaranden hade handlat i strid med tåg- och metroförarnas anvisningar. Hovrätten hade inte ändrat tingsrättens dom. Besvärstillstånd hade inte sökts hos högsta domstolen, varvid hovrättens dom hade vunnit laga kraft. Högsta domstolen hade dock sedermera återbrutit hovrättens dom, eftersom den grundade sig på uppenbart felaktig lagtillämpning. Enligt högsta domstolen hade klaganden i hovrättens dom tillräknats äventyrande av trafiksäkerheten på ett sätt som uppenbart stod i strid med legalitetsprincipen. Justitiekanslern konstaterade att de frågor med anknytning till legalitetsprincipen som hänförde sig till hovrättens dom också berörde tingsrättens avgörande. De frågor som var förknippade med legalitetsprincipen hade dock inte uttryckligen aktualiserats i samband med tingsrättens behandling av ärendet. Detta kunde i viss mån anses minska klandervärden i fråga om tingsrättens förfarande. I de besvär som anförts hos hovrätten hade svaranden däremot uttryckligen framfört att den

anvisning som tillämpats i det aktuella fallet inte kunde användas som grund för straffansvar när det gällde äventyrande av trafiksäkerheten. Justitiekanslern ansåg att det skulle ha varit motiverat för hovrätten att ta ställning till denna invändning. Därigenom skulle hovrätten även ha tvingats begrunda avgörandets juridiska hållbarhet. Enligt högsta domstolens beslut om återbrytande hade tingsrätten och hovrätten handlat lagstridigt då de hade dömt svaranden till straff för en gärning som inte var straffbar. De frågor med anknytning till den straffrättsliga legalitetsprincipen som hänförde sig till det aktuella fallet var inte så tvetydiga att tingsrättens och hovrättens förfarande kunde ha undgått klander. Justitiekanslern ansåg emellertid att det var tillräckligt att uppmärksamma den tingsdomare samt de ledamöter och den föredragande vid hovrätten som deltagit i ärendets behandling på det som han framfört i sitt beslut.

Privatlivsskyddet

Enligt 10 § i grundlagen är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade. Närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden är okränkbar. Genom lag kan det bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas. Genom lag kan det också bestämmas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden, vid rättegång och säkerhetskontroll samt under frihetsberövande.

I ärendet OKV/1972/1/2013 konstaterades det att privatlivsskyddet kräver att myndighe-

terna iakttar sekretessbestämmelserna. Det var fråga om ett fall där klaganden och två andra minderåriga ungdomar hade blivit gripna för snatteri. Ungdomarna hade förts till polisstationen, där man i fri form hade samtalat om deras situation. I detta sammanhang hade en polisman frågat klaganden om dennes drogbruk och hänvisat till en tidigare händelse där tomma cannabispåsar hade påträffats hos klaganden. Förutom klaganden och de två andra ungdomarna var också alla tre ungdomarnas vårdnadshavare och två socialarbetare på plats. Klaganden ansåg att den nämnda frågan gällde en känslig uppgift som berörde klagandens privatliv. Frågan var inte på något sätt förknippad med utredningen av det aktuella snatteribrottet, och saken borde inte ha yppats för utomstående. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att det i offentlighetslagen bestäms att uppgifter som berör någons privatliv och personliga omständigheter, såsom drogbruk, ovillkorligen ska hemlighållas. Dessa uppgifter är med andra ord sekretessbelagda oavsett om utlämnandet av dem eventuellt kan medföra några menliga eller skadliga följder eller inte. I det aktuella fallet var det även av betydelse att det var fråga om en 15-årig ungdom. Polismannen uppmärksammades för framtiden på vikten av att iaktta sekretessbestämmelserna.

I ärendet OKV/1416/1/2014 aktualiserades skyddet för förtroliga meddelanden. Kyrkoherden i en församling hade bett ekonomichefen sända en detaljerad lönespecifikation med uppgifter om kyrkoherdens lön. Ekonomichefen hade emellertid sänt lönespecifikationen förutom till kyrkoherden också till sex kyrkorådsmedlemmar, samt till två representanter för stiftets domkapitel. Något ärende som gällde kyrkoherdens lön var dock inte under behandling inom församlingens förvaltning. I det aktuella fallet var det fråga om huruvida den person som

sänt de sekretessbelagda uppgifterna hade haft en grundad anledning att i enlighet med offentlighetslagen avvika från sekretessen. Biträdande justitiekanslern konstaterade att sekretessbelagda uppgifter får överföras inom en och samma myndighet på samma grunder som iakttas vid utlämnandet av sekretessbelagda uppgifter mellan olika myndigheter. Eftersom det i det aktuella fallet inte fanns sådana förutsättningar för utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet som föreskrivs i offentlighetslagen, hade ekonomichefen inte handlat korrekt.

I ärendet OKV/836/1/2014 var det fråga om att socialväsendet hade sänt sekretessbelagda uppgifter till fel person. Förmånshandläggaren hade bifogat en annan klients utkomststödskalkyl till klagandens utkomststödsbeslut. Saken uppdagades i och med klagandens rättelseyrkande. Biträdande justitiekanslern betonade att uppgifter som berör utkomststöd enligt offentlighetslagen ovillkorligen ska hemlighållas, och konstaterade att sådan oaktsamhet som beror på brådska inte kan betraktas som en godtagbar orsak till så allvarliga fel som inträffat i det aktuella fallet. Utkomststödsärendenas behandling måste ordnas på ett sådant sätt att det är möjligt att iaktta tillräcklig noggrannhet i arbetet och så att inte sekretessbelagda dokument lämnas ut till utomstående. Eftersom de utredningar som inhämtats i ärendet visade att den händelse som klaganden uppmärksammat inte var en engångshändelse, gav biträdande justitiekanslern stadens enhet för utkomststöd en anmärkning.

Religions- och samvetsfriheten

Enligt 11 § i grundlagen har var och en religions- och samvetsfrihet. Till religions- och samvetsfriheten hör rätten att bekänna sig till och utöva en religion, rätten att ge uttryck för sin övertygelse

och rätten att höra till eller inte höra till ett religiöst samfund. Ingen är skyldig att mot sin övertygelse ta del i religionsutövning.

Ärendet OKV/983/1/2014 gällde tillgodoseendet av religionsfriheten i en skola. En företrädare för en religiös sammanslutning hade besökt en skola och berättat om sammanslutningens verksamhet och samtidigt delat ut biblar till eleverna. Eleverna hade muntligen informerats om saken veckan innan, och det hade uppgetts för eleverna att det var frivilligt att ta emot en bibel. Det skulle emellertid ha funnits skäl för skolan att informera också elevernas vårdnadshavare om saken och uppge att det var frivilligt att delta i samlagen.

Yttrandefriheten och offentligheten

Enligt 12 § i grundlagen har var och en yttrandefrihet. Till yttrandefriheten hör rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Närmare bestämmelser om yttrandefriheten utfärdas genom lag. Bestämmelser om sådana begränsningar i fråga om bildprogram som är nödvändiga för att skydda barn kan utfärdas genom lag. Handlingar och upptagningar som innehas av myndigheterna är offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. Var och en har rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagningar.

I ärendet OKV/1712/1/2013 uppmärksammades en situation där det dokument som klaganden begärt hade lämnats ut bara delvis. Biträdande justitiekanslern ansåg att klaganden borde ha underrättats om grunderna för att en del av uppgifterna i dokumentet hade sekretessbelagts. Dessutom borde det ha fattats ett beslut om sekretessen efter att klaganden begärt det.

Ärendet OKV/97/1/2015 gällde offentligheten i fråga om ett ministerutskotts möten. I två klagomål hade det framförts misstankar om att det som avhandlats vid ett möte mellan statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott och republikens president hade röjts i strid med lag. Enligt utrikesministeriets utlåtande hade sekretessbelagda uppgifter de facto offentliggjorts. Det var emellertid inte fråga om sådana uppgifter vars röjande skulle ha varit ägnat att orsaka skada, åtminstone inte någon allvarlig skada. Eftersom uppgifterna dessutom var mycket allmänt hållna, hade justitiekanslern inte anledning att förordna att en förundersökning skulle inledas i det aktuella fallet. Justitiekanslern uppmärksammade emellertid att det finns skäl att dra försorg om att samtliga personer som deltar i utskottens möten har behövlig kännedom om huruvida de dokument som behandlas vid mötena är offentliga eller inte.

I ärendet OKV/1959/1/2013 konstaterade biträdande justitiekanslern att hemlighållandet av klagomålshandlingar ska basera sig på sådana grunder som anges i offentlighetslagen. I det aktuella ärendet var det fråga om att en kommunstyrelse hade behandlat biträdande justitiekanslerns begäran om utredning och de klagomålshandlingar som fanns bifogade till begäran såsom sekretessbelagda. Sekretessen hade emellertid inte motiverats. Kommunstyrelsen hade i efterhand motiverat hemlighållandet av utredningsbegäran och klagomålen med att klagomålen innehöll påståenden om vissa kommunala tjänstemän som hade nämnts vid namn. Biträdande justitiekanslern ansåg emellertid att den motivering som kommunstyrelsen i efterhand hade lagt fram för sekretessen var allmänt hållen och att det inte närmare framgick av motiveringen varför en offentlig behandling av ärendet i enlighet med offentlighetslagen skulle ha varit ägnad att orsaka de berörda personerna

skada eller lidande. Det var fråga om sådan beredning och sådant beslutsfattande som hörde till den sedvanliga kommunalförvaltningen och som enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning inte innefattade något som skulle ha motiverat sekretess.

I ärendet OKV/1735/1/2014 uppmärksammades ett fall där en dokumentbegäran hade behandlats felaktigt. I det aktuella fallet hade t.f. förvaltningsdirektören i en stad fogat en oriktig besvärсанvisning till sitt beslut om utlämnande av ett dokument. Stadsstyrelsen hade senare behandlat ärendet med anledning av ett rättelseyrkande. Stadsdirektören hade handlat felaktigt då denne trots jäv hade deltagit i stadsstyrelsens sammanträde. Dessutom hade den dokumentbegäran som klaganden sänt in per e-post inte registrerats som mottagen hos staden. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadsstyrelsen, stadsdirektören och förvaltningsdirektören på offentlighetslagens bestämmelser om behandlingen av dokumentbegäranden och om ändringssökande samt på vikten av att noggrant iaktta kommunallagens och förvaltningslagens bestämmelser om förvaltningens organisation, god förvaltning och jäv.

I ärendet OKV/1021/1/2015 aktualiserades iakttagandet av offentlighetsprincipen i statsrådets verksamhet. Statsrådet hade framställt en sekretessbegäran angående de riktlinjer för Finlands agerande i samband med stödprogrammet för Grekland som riksdagen antagit 11.7.2015 och 12.7.2015. I ett klagomål ombads justitiekanslern utreda om statsrådet hade handlat lagenligt då sekretessbegäran hade vidmakthållits efter 12.7.2015, då förhandlingarna om finansieringen av stödprogrammet enligt klagandens uppfattning redan hade avslutats, och ännu efter att nya riktlinjer hade godkänts 16.7.2015. Vid behandlingen av ärenden som gäller Europeiska unionen ska enligt grundlagen sådan sekre-

tess iaktas som stora utskottet efter att ha hört statsrådet anser att ärendets art kräver. Riksdagens stora utskott hade i det aktuella fallet efter att ha hört finansministeriet och statsrådets kansli fattat beslut om sekretessförordnanden för de dokument som avsågs i klagomålet. Det finns dock varken i grundlagen eller i någon annan lagstiftning föreskrifter om giltighetstiden för ett sekretessförordnande. När det gäller statsrådets verksamhet förutsätter emellertid offentlighetsprincipen att statsrådet i enlighet med arbetsordningen för stora utskottet omedelbart underrättar utskottet om saken då det inte längre finns grunder för en sekretessbegäran. Riksdagens stora utskott fattar sedan beslut om att sekretessförordnandet upphävs eller konstaterar att det har upphört att gälla. Justitiekanslern ansåg att det hörde till statsrådets prövningsrätt att bedöma huruvida uppnåendet av Finlands målsättningar med förhandlingarna de facto i sådan mån skulle ha äventyrats av att Finlands ståndpunkt skulle ha offentliggjorts och röjts för de andra förhandlingsparterna att det fanns fog för statsrådet att framställa en sekretessbegäran till stora utskottet. Till denna prövningsrätt hörde också att bedöma i vilket skede det inte längre fanns grunder för sekretessbegäran i och med att förhandlingarna framskred och avslutades. I samband med förhandlingarna om finansieringen av stödprogrammet var man tvungen att bereda sig på att Grekland inte skulle vidta de åtgärder som krävdes vid eurotoppmötet och på att förhandlingsläget skulle återgå till samma situation som rådde 11–12.7.2015, varvid de riktlinjer som fastställdes för Finlands del åter skulle ha aktualiserats. Därför var det viktigt att Finlands målsättningar med förhandlingarna inte röjdes i förtid. På grundval av de uppgifter som erhöles om förhandlingarna om finansieringen av stödprogrammet för Grekland fanns det inte anledning att misstänka att statsrådet skulle ha

överskridit sin prövningsrätt då statsrådet ansett det motiverat att vidmakthålla sin sekretessbegäran gällande de dokument som avsågs i klagomålet, i syfte att säkerställa Finlands förhandlingsmålsättningar också efter det eurotoppmöte som ordnades 12.7.2015. Vid den nämnda tidpunkten var nämligen förhandlingarna om finansieringen av stödprogrammet för Grekland de facto ännu oavslutade. Förhandlingarna avslutades på ett sätt som var rättsligt bindande för euroländerna först i och med det beslut som ESM:s förvaltningsråd fattade 17.7.2015.

I ärendet OKV/1958/1/2014 uppmärksammades behandlingen av en begäran om utlämnande av barnskyddsdokument. I det aktuella fallet hade klagandens ombud beställt kopior av klientrapporter och andra barnskyddsdokument som gällde klagandens barn. Barnen hade ungefär en månad tidigare i brådskande ordning placerats i vård utom hemmet och placeringen hade därefter förlängts. Chefen för barnskyddet hade emellertid förkastat dokumentbegärandena. Av protokollet för den enhet för individuella vårdärenden som hade behandlat rättelseyrkandet och av den erhållna utredningen framgick det att vägran att lämna ut uppgifterna grundade sig på att klaganden inte var barnens vårdnadshavare och därmed inte part i de barnskyddsärenden som berörde barnen, dock med undantag för besluten om brådskande placering, byte av plats för vård utom hemmet och omhändertagande. Av de dokument som senare erhållits från tingsrätten hade det emellertid framgått att klaganden hade rätt att få information om ärenden som berörde barnen av socialmyndigheterna. Detta hade konstaterats också i utredningen och i enhetens protokoll. Uppgifterna hade tillställts klaganden per post inom en månad efter att begäran inkommit. Biträdande justitiekanslern konstaterade att en part enligt offentlighetslagen har rätt att ta del av innehållet också i ett

sekretessbelagt dokument, om dokumentet kan eller har kunnat påverka behandlingen av partens ärende. De barnskyddsdokument som klaganden begärt var till sin karaktär denna typ av dokument. Med beaktande av klagandens partställning och bestämmelserna om partens rätt till information ansåg biträdande justitiekanslern att förfarandet i ärendet inte varit korrekt då vägran att lämna ut dokumenten hade motiverats med att klaganden inte var barnens vårdnadshavare. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadens social- och hälsovårdsnämnd och socialservice sektor på att myndigheternas förfarande ska vara förenligt med offentlighetslagen.

I ärendet OKV/1313/1/2015 aktualiserades behandlingen av en dokumentbegäran vid justitieministeriet. I ett klagomål hade klaganden framställt en förfrågning angående justitieministeriets behandling av översynen av ministeriets förordning om arvode och kostnadsersättning till utredare i skuldsaneringsärende och angående de arvoden som faststälts i förordningen. Klaganden hade getts ett svar där det bl.a. hade konstaterats att frågan om en höjning av utredarnas arvode hade behandlats flera gånger under de senaste åren och att saken igen skulle behandlas i samband med den kommande budgetberedningen. Klaganden hade med anledning av svaret begärt att få ta del av dokumentationen i ärendet, men dokumenten hade inte tillställts klaganden. Mer än två veckor efter att dokumentbegäran framställts hade ministeriet bara konstaterat att regeringens proposition med förslag till budget för det följande året var det första offentliga dokumentet i processen och att budgeten för år 2015 fanns att tillgå på webben.

Justitiekanslern konstaterade att rätten att få ett motiverat beslut och att överklaga beslutet är centrala rättsskyddsgarantier som hör till god förvaltning. Rätten att få antingen det dokument som begärts eller ett överklagbart beslut om saken

är ovillkorlig. Myndigheten har således inte någon prövningsrätt beträffande förfarandet. Dessutom kan den som begär ett dokument vid behov bistås vid individualiseringen av dokumentet. Den som framställt en dokumentbegäran ska alltid underrättas om vad vägran att lämna ut dokumentet beror på och upplysas om att ärendet kan föras till myndigheten för avgörande. Den som framställt en skriftlig dokumentbegäran ska tillfrågas om huruvida han eller hon önskar att ärendet ska överföras till myndigheten för avgörande. Justitiekanslern har betonat att offentlighetslagens procedurbestämmelser är tillämpliga även i sådana situationer där det begärda dokumentet inte finns hos myndigheten. Vägran att lämna ut ett dokument kan också bero på att det inte är fråga om en sådan myndighetshandling som avses i offentlighetslagen eller på att myndighetshandlingen inte ännu har blivit offentlig. Efter att myndigheten har fattat ett överklagbart beslut om vägran att lämna ut ett dokument, hör det till förvaltningsdomstolens behörighet att bedöma beslutets lagenlighet. Justitiekanslern uppmärksammade justitieministeriet på vikten av att iakttä offentlighetslagens bestämmelser.

Egendomsskyddet

Enligt 15 § i grundlagen är vars och ens egendom tryggad. Angående expropriation av egendom för allmänt behov mot full ersättning bestäms genom lag.

Ärendet OKV/869/1/2014 gällde fiskerätt. En sammanslutning hade riktat kritik mot att myndigheterna överraskande hade meddelat att fisket i en laxpata omfattades av gränsälvsöverenskommelsen mellan Finland och Sverige och av den därtill hörande fiskestadgan samt av en förordning som innebar att fiske i laxpata var tillåtet bara under den tid som fastställts i förordning-

en. Enligt sammanslutningens uppfattning gällde gränsälvsöverenskommelsen och de fiskeriföreskrifter som utfärdats med stöd av den inte sammanslutningen. Sammanslutningen konstaterade vidare att den inte hade blivit hörd av myndigheterna i samband med ärendets beredning eller behandling vid riksdagen. Justitiekanslern konstaterade att det inte hade gjorts någon bedömning av egendomsskyddet, näringsfriheten eller eventuella ersättningsfrågor för sammanslutningens del. Även om förvaltningslagen inte direkt tillämpas på myndigheternas verksamhet i samband med lagberedning eller utövning av lagstiftningsmakt, finns det skäl för myndigheterna att även i detta sammanhang handla i enlighet med de centrala grunderna för god förvaltning. Justitiekanslern ansåg att varken grundlagens bestämmelser om rättsskyddet och förvaltningen eller de grunder för god förvaltning som anges i förvaltningslagen hade tillgodosetts på det sätt som bestämmelserna kräver i det aktuella fallet. Justitiekanslern bad jord- och skogsbruksministeriet senast 31.10.2015 meddela vilka åtgärder ministeriet vidtagit med anledning av beslutet. Jord- och skogsbruksministeriet meddelade att ministeriet begärt utlåtanden av intressentgrupperna i anslutning till de förhandlingar som ska föras med Sverige om fisket i Torne älv under fiskesäsongen 2016, och att också den berörda sammanslutningen hade ombetts ge ett utlåtande. Förhandlingarna med Sverige ska enligt ministeriet föras 9.3.2016. Ärendet gällande laxpata ska behandlas vid förhandlingarna och inkluderas i det protokoll som ska upprättas i detta sammanhang.

Rätten till eget språk och egen kultur

Enligt 17 § i grundlagen är finska och svenska Finlands nationalspråk. Vars och ens rätt att hos

domstol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt att få expeditioner på detta språk ska tryggas genom lag. Det allmänna ska tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolkningens kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder. Samerna såsom urfolk samt romerna och andra grupper har rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Bestämmelser om samernas rätt att använda samiska hos myndigheterna utfärdas genom lag. Rättigheterna för dem som använder teckenspråk samt dem som på grund av handikapp behöver tolknings- och översättningshjälp ska tryggas genom lag.

I ärendet OKV/384/1/2015 konstaterade justitiekanslern att det med tanke på tillgodo-seendet av de språkliga rättigheterna är motiverat att texten till ett sådant samförståndsavtal som är av betydelse för allmänheten publiceras på finska och svenska i Finlands författningssamling i det fall där man kommer fram till att texten ska publiceras i fördragsserien. Vid den tidpunkt då meddelandet om samförståndsavtalet om värdlandsstöd mellan Finland och Nato offentliggjordes hade avtalet inte översatts till finska och svenska. Meddelandet om samförståndsavtalets ikraftträdande hade publicerats i Finlands författningssamlings fördragsserie på finska och svenska, men som bilaga till meddelandet hade samförståndsavtalets text publicerats bara på engelska. Justitiekanslern ansåg att syftet med den yttrandefrihet som garanteras i grundlagen främjas genom att texten publiceras på finska och svenska. Likaså gagnas myndigheternas skyldighet att främja tillgången till information och god informationshantering samt det allmännas skyldighet att trygga tillgodo-seendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Ärendet OKV/131/1/2015 berörde tillgodo-seendet av de språkliga rättigheterna i samband

med en förundersökning. Förundersökningsbeslutet hade i det aktuella fallet utarbetats delvis på finska och delvis på svenska. De inledande uppgifterna i beslutet och fakta gällande händelserna hade avfattats på finska, medan besluts-motiveringen hade utarbetats på svenska. Eftersom brottsanmälan och det övriga materialet hade utarbetats på svenska, borde förundersökningsbeslutet i sin helhet ha avfattats på svenska. I ärendet framgick det dessutom att klagandens språkliga rättigheter inte helt och hållet hade tillgodosetts i samband med kundbetjäningen, eftersom samtalen mellan klaganden och polismännen till största delen hade förts på finska. Språkvalet hade inte med tanke på klagandens språkliga rättigheter skett på ett sådant neutralt sätt som bestämmelserna om saken förutsätter, eftersom man hade övergått till finska under de samtal som inletts på svenska.

Näringsfriheten och rätten till arbete

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. Det allmänna ska sörja för skyddet av arbetskraften. Det allmänna ska även främja sysselsättningen och verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete. Bestämmelser om rätten till sysselsättningsfrämjande utbildning ska utfärdas genom lag. Ingen får avskedas från sitt arbete utan laglig grund.

I ärendet OKV/1742/1/2014 aktualiserades en arbets- och näringsbyrås förfarande vid sändandet av jobberbjudanden. Arbets- och näringsbyrån hade en fredag postat ett jobberbjudande till klaganden, varvid erbjudandet var tillgängligt för klaganden tidigast följande måndag. Ansökningstiden för jobbet löpte ut sam-

ma veckas torsdag. Klaganden hade därmed de facto bara ett par dagar tid på sig att reagera på jobberbjudandet. Enligt sin skrivelse hade klaganden tagit del av jobberbjudandet dagen innan ansökningstiden löpte ut. Biträdande justitiekanslern ansåg att arbets- och näringsbyrån i samband med ett dylikt jobberbjudande borde kontakta sökanden personligen t.ex. per telefon. Därigenom kunde man säkerställa att arbetssökanden har en faktisk möjlighet att söka jobbet. Biträdande justitiekanslern delgav arbets- och näringsbyrån sina synpunkter på sändandet av jobberbjudanden med alltför kort varsel.

Rätten till tillräckliga social- och hälsovårdstjänster

Enligt 19 § i grundlagen har alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Var och en ska genom lag garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsoförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare. Det allmänna ska, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Det allmänna ska också stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Dessutom ska det allmänna främja vars och ens rätt till bostad och möjligheter att själv ordna sitt boende.

Ärendet OKV/4/50/2013 gällde frågan om huruvida regionförvaltningsverken klarar av att fullgöra sina uppgifter på ett sådant sätt att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses inom barnskyddet. I det ärende som justitiekanslern un-

dersökte på eget initiativ framgick det att regionförvaltningsverkens resurser inte är tillräckliga för att de ska kunna fullgöra de förpliktelser som ålagts dem. Deras verksamhet grundar sig på klagomål och anmälningar om missförhållanden, och är otillräcklig med avseende på behovet. Även små minskningar av resurserna för verksamheten återspeglar sig snabbt t.ex. i förlängda behandlingstider. Justitiekanslern bad social- och hälsovårdsministeriet och finansministeriet före utgången av år 2015 meddela hur de åtgärder de föreslagit för förbättring av situationen hade inverkat på skötseln av regionförvaltningsverkens uppgifter inom barnskyddet, samt vilka eventuella andra åtgärder som vidtagits. Social- och hälsovårdsministeriet och finansministeriet gav sina utredningar i ärendet i december 2015. Social- och hälsovårdsministeriet konstaterade att situationen beträffande skötseln av regionförvaltningsverkens uppgifter inom barnskyddet hade förändrats i en gynnsam riktning, trots att de till buds stående resurserna inte hade förändrats avsevärt. Enligt ministeriets uppfattning var regionförvaltningsverkens resurser dock fortfarande otillräckliga med avseende på det faktiska behovet.

Finansministeriet genomförde under hösten 2015 en förfrågning hos regionförvaltningsverken, där ministeriet utredde hur vissa lagstiftningsändringar hade påverkat regionförvaltningsverkens laglighetsövervakning och i synnerhet skötseln av styrnings- och tillsynsuppgifterna i anslutning till barnskyddet. Enligt ministeriets utredning bedömdes ändringarna ha påverkat tillsynen över barnskyddet långsammare och i mindre utsträckning än de påverkat regionförvaltningsverkens laglighetsövervakning generellt. Klagan över barnskyddsfrågor hade anförts mer sällan och ärendenas behandlingstider hade förkortats. Däremot hade inte någon större del av de knappa resurserna ännu riktats mot förebyggande styrning och tillsyn. Ministeriet

hade föreslagit att man i budgeten för år 2016 skulle anvisa tilläggsresurser för regionförvaltningsverkens tillsynsuppgifter inom socialvården, men förslaget hade inte godkänts. Enligt finansministeriet är det emellertid uppenbart att regionförvaltningsverkens uppgifter inom barnskyddet fortfarande kräver tilläggsresurser. Ministeriet hade för avsikt att i början av år 2016 utreda möjligheterna att inom den gällande ramen för verksamhetsutgifterna antingen tillfälligt eller permanent anvisa tilläggsresurser för de aktuella uppgifterna. Ifall detta inte skulle vara möjligt, kommer ministeriet att förnya sitt förslag till tilläggsanslag för dessa uppgifter i samband med beredningen av budgeten för år 2017.

Ärendet OKV/1588/1/2013 gällde tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheter för barn och i synnerhet främjandet av hälsan hos barn. Personalen och eleverna i en skola hade redan under flera års tid uppvisat symtom som berodde på den dåliga inomhusluften i skolan. Skolbyggnaden hade under årens lopp renoverats, men situationen hade inte förbättrats i någon större utsträckning. Skolan borde snabbare ha flyttats till ersättande lokaler. Staden borde målmedvetet ha strävat efter att säkerställa att eleverna inte längre skulle utsättas för sådana oronheter i inomhusluften som orsakade hälsoproblem. Justitiekanslern bedömde situationen också i ljuset av de bestämmelser som förpliktar myndigheterna till inbördes samarbete, eftersom informationen om inomhusluftproblemen i skolbyggnaden åtminstone inte i tillräckligt stor utsträckning hade förmedlats från arbetsarskyddsmyndigheterna till de myndigheter som ansvarade för den grundläggande utbildningen. I ärendet aktualiserades också handlingsoffentligheten och stadens skyldighet att informera om saken. Vidare visade det sig att stadens lokalcentral beträffande dokumentbegäranden i flera års tid hade iakttagit en praxis som innebar att undersökningsresul-

tat, rapporter och provtagningsresultat inte lämnades ut till personer som bett om att få ta del av dem. Eftersom den person som framställt en dokumentbegäran i det aktuella fallet inte i enlighet med offentlighetslagen hade tillfrågats om huruvida denne önskade få ett skriftligt beslut om saken, gav justitiekanslern staden en anmärkning för att den handlat i strid med offentlighetslagen. Justitiekanslern konstaterade dessutom att det skulle ha varit motiverat för staden att informera om skolans inomhusproblem effektivare än vad som framgick av dokumentationen. Detta skulle ha varit särskilt motiverat med tanke på att det var fråga om ett ärende som berörde barns hälsa.

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

I ärendet OKV/1161/1/2014 bedömde justitiekanslern tillgodoseendet av rättsskyddet i samband med beslut som berörde tillsättandet av statliga tjänster. I avvikelse från vad som är fallet t.ex. i fråga om kommunala tjänsteutnämningar, är det inte möjligt att söka ändring i utnämningsbeslut som gäller statliga tjänster. Justitiekanslern ansåg att det med tanke på rättsskyddet hos dem som sökt en tjänst och det all-

männas förtroendet för tjänsteutnämningarnas korrekthet skulle vara motiverat att också utnämningsbeslut som gäller statliga tjänster kan överklagas. Justitiekanslern bad finansministeriet överväga att utreda huruvida rätt till överklagande bör föreskrivas.

Också under detta verksamhetsår berörde största delen av justitiekanslerns avgöranden rätten till en rättvis rättegång och god förvaltning. De flesta avgörandena gällde dröjsmål vid ärendenas behandling, motiverandet av beslut samt försummelser av olika skyldigheter i anslutning till god förvaltning. Nedan refereras ett antal ärenden där dröjsmål vid ärendenas behandling uppmärksammades.

Dröjsmål vid behandlingen av ärenden

I ärendet OKV/868/1/2014 uppmärksammades bl.a. den inverkan en tjänstledighet haft på behandlingstiden för ett ärende. Behandlingen av ett besvärssärende som gällde pension hade räckt oskäligt länge vid försäkringsdomstolen, och behandlingstiden avvek avsevärt från den genomsnittliga behandlingstiden för motsvarande pensionsärenden. Behandlingstiden hade påverkats av att behandlingen hade varit avbruten under den tid ordföranden för den avdelning där ärendet behandlades hade varit tjänstledig. Justitiekanslern riktade kritik mot att ärendets behandling inte hade ordnats på ett sådant sätt att ordförandens tjänstledighet inte skulle ha påverkat behandlingstiden. Dessutom hade behandlingen av det ärende som gällde undanröjande av det nämnda beslutet räckt över två år vid försäkringsdomstolen, vilket inte heller kunde anses vara förenligt med kravet på att ärendena ska behandlas utan dröjsmål.

I ärendet OKV/1822/1/2014 aktualiserades ett fall där behandlingen av kommunalbesvär vid en förvaltningsdomstol hade räckt 19 månader,

trots att ärendenas genomsnittliga behandlingstid enligt utredningen var 9,5 månader. I det aktuella fallet var det inte fråga om något sådant omfattande ärende som lämnade rum för tolkning och vars utredning och avgörande därför skulle ha krävt särskilt mycket tid. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att besvaren i detta fall inte hade behandlats utan ogrundat dröjsmål, på det sätt som 21 § i grundlagen kräver.

I ärendet OKV/988/1/2014 betonade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att man inom ramen för laglighetskontrollen inte betraktar resursbrist som en godtagbar grund för oskäliga dröjsmål vid ärendenas behandling. Han konstaterade även att de knappa resurserna ska inriktas på ett sådant sätt att inte behandlingstiderna för någon enskild ärendekategori blir avsevärt längre än för andra typer av ärenden. Besvär som gällde ett internationellt skatteärende hade varit under behandling vid en förvaltningsdomstol i 21,3 månader, vilket innebar att behandlingstiden blivit oskäligt lång. Efter åren 2012 och 2013 hade förvaltningsdomstolen dock i avsevärd utsträckning lyckats förkorta sina behandlingstider för internationella skattebesvär. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav förvaltningsdomstolen sin uppfattning om besvärssärendets oskäligt långa behandlingstid.

I ärendet OKV/1229/1/2014 aktualiserades ett dröjsmål i ett ärende som behandlats vid Patent- och registerstyrelsen. Av ett klagomål framgick det att klagandens stiftelsetillsynsansökan som bl.a. gällde avsättandet av styrelsen för en stiftelse och upphävandet av stiftelsens ändrade stadgar hade bemötts först efter att justitiekanslern hade begärt tilläggsutredning i ärendet av Patent- och registerstyrelsen. Behandlingen av klagandens ärende hade räckt 28 månader. Biträdande justitiekanslern ansåg att Patent- och registerstyrelsens förfarande inte uppfyllde grundlagens eller förvaltningslagens krav på att ärendena

ska behandlas utan dröjsmål eller lagarnas krav på adekvat service inom förvaltningen. Biträdande justitiekanslern delgav Patent- och registerstyrelsen sin uppfattning för kännedom och fäste samtidigt uppmärksamhet vid att ärendena ska behandlas snabbt och på ett tillbörligt sätt.

I ärendet OKV/1757/1/2014 var det fråga om att förundersökningen i ett relativt vanligt brottmål hade räckt 2 år och 8 månader utan att några egentliga undersökningsåtgärder hade vidtagits i ärendet. Biträdande justitiekanslern ansåg, på de grunder som närmare framgår av beslutet, att undersökningsledaren och brottsutredaren hade försummat att i enlighet med förundersökningslagen och statstjänstemannalagen utföra förundersökningen utan ogrundat dröjsmål, och tilldelade dem en anmärkning. Han uppmärksammade också den berörda polisinsättningen på vikten av att följa upp att förundersökningarna genomförs utan dröjsmål.

Dröjsmål vid ärendenas behandling aktualiserades också i ärendena OKV/195/1/2014 (social- och hälsovårdsväsendet, dröjsmål vid behandlingen av ett rättelseyrkande), OKV/1787/1/2013 (polisen, dröjsmål i samband med ett brottmål som gällde unga personer), OKV/1246/1/2014 (polisen, dröjsmål i samband med en förundersökning), OKV/8/50/2014 och OKV/420/1/2014 (polisen, dröjsmål vid registreringen av brottsanmälningar), OKV/92/1/2014 (polisen, dröjsmål vid behandlingen av en tillståndsansökan), OKV/254/1/2014 (social- och hälsovårdsnämnden, dröjsmål vid behandlingen av ett rättelseyrkande), OKV/1681/1/2014 och OKV/1907/1/2014 (polisen, dröjsmål vid behandlingen av en förvaltningsklagan), OKV/261/1/2014 (social- och hälsovårdsnämnden, dröjsmål vid behandlingen av en ansökan om utkomststöd), OKV/1150/1/2014 (polisen, inledande av en förundersökning), OKV/2141/1/2014 (besvärnämnden för utkomstskyddsärenden) och OKV/725/1/2014

(arbets- och näringsbyrån, givande av ett arbetskraftspolitiskt utlåtande).

Rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring

I ärendet OKV/1256/1/2014 konstaterade biträdande justitiekanslern att en lärare vid öppna universitetet borde ha fattat ett skriftligt beslut med anledning av klagandens begäran om rättelse av bedömningen av en studieprestation. Beslutet borde också ha motiverats och försetts med en anvisning om begäran om omprövning hos det öppna universitetet. Dessutom borde klaganden i enlighet med förvaltningslagen ha blivit hörd med anledning av den utredning som läraren gett det öppna universitetet. Samtidigt kunde klaganden också ha hörts angående den jämförelsebedömning som det öppna universitetet begärt, även om klaganden haft kännedom om jämförelsebedömningens innehåll redan då denne framställde omprövningsbegäran. Enligt biträdande justitiekanslern skulle hörandet ha främjat en grundlig utredning av ärendet och bidragit till att säkerställa att de olika parternas synpunkter och uppfattningar om händelseförloppet beaktades tillräckligt väl i beslutet.

I ärendet OKV/1904/1/2014 var det fråga om att en vägnämnd inte hade behandlat de besvär som klaganden hade anfört över ett beslut som fattats av väglaget för en enskild väg. Vägnämnden hade inte heller informerat klaganden om hur behandlingen av besvären framskred. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att en myndighet är skyldig att behandla ett ärende som inkommer till den. Myndigheten ska fatta ett motiverat beslut i ärendet eller besluta att ärendet inte tas till prövning, eller överföra ärendet till en behörig myndighet. Den part som har inlett ärendet ska under alla omständigheter underrättas om hur ärendet behandlas.

Ärendet OKV/1313/1/2014 gällde den faktiska möjligheten att söka ändring i ett beslut. I samband med utsökningsärenden har domstolens förordnande om avbrott betraktats som ett centralt rättsmedel för den som söker ändring i ett beslut. Förordnandet om avbrott avbryter den slutliga redovisningen och tryggar därmed utsökningsbesvärens behandling. I det aktuella fallet hade utsökningsverket under två skilda år i strid med tingsrättens förordnanden om avbrott redovisat medel som var föremål för utmätning. Förordnandena om avbrott hade registrerats i utsökningens informationssystem och redovisningen av de medel som var föremål för utmätning hade avbrutits. Av någon anledning hade förordnandena om avbrott emellertid inte noterats i samband med den slutliga redovisningen. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att klaganden på grund av utsökningsverkets felaktiga förfarande hade förlorat sin faktiska möjlighet till ändringssökande. Utsökningsverket hade därmed kränkt klagandens rätt till en rättvis rättegång.

Ärendet OKV/1388/1/2014 berörde beslutsfattandet i samband med en begränsning av offentlig service. Klaganden hade muntligen getts ett två månader långt portförbud till en simhall, men fått ett skriftligt beslut om saken först efter att portförbudet upphört. Det fanns inga anvisningar om ändringssökande bifogade till det skriftliga beslutet, men klaganden hade på annat sätt anvisats yrka på rättelse i beslutet hos en nämnd i kommunen. Nämndens beslut med anledning av rättelseyrkandet hade försetts med en anvisning om sökande av ändring i beslutet hos förvaltningsdomstolen. Klaganden hade emellertid inte besvärat sig över nämndens beslut. I biträdande justitiekanslerns beslut konstaterades det att tillhandahållandet av olika typer av motionstjänster i simhallar är en frivillig uppgift som hör till området för den kommunala

självstyrelsen. Då en kommun i syfte att främja sina invånares hälsa och motionsmöjligheter har åtagit sig att tillhandahålla offentlig service, ska användningen av denna service inte begränsas utan godtagbar grund. När tillgången till sådan offentlig service som i princip tillhandahålls envar begränsas, har den person begränsningen gäller rätt att bli hörd. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade staden på vikten av att iaktta grundlagens, kommunallagens och förvaltningslagens bestämmelser. Vid sådant beslutsfattande som gäller begränsning av simhallens motionstjänster ska ärendet utredas på ett tillbörligt sätt och den person som är föremål för begränsningen bli hörd. Dessutom ska begränsningsbeslutet fattas skriftligen, förses med anvisningar om ändringssökande och delges den berörda personen.

I ärendet OKV/1436/1/2014 behandlade biträdande justitiekanslern en kommuns beslutsfattande vid beviljandet av tjänstledighet och tillsättandet av ett tidsbestämt tjänsteförhållande. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning borde förutom de beslut som fattades inom personalförvaltningens ärendehanteringssystem även de övriga besluten i det aktuella fallet ha fattats i skriftlig form och försetts med anvisningar om ändringssökande i enlighet med kommunallagen, så att det skulle ha varit möjligt att utöva den rätt att söka ändring i besluten som föreskrivs i kommunallagen. Dessutom borde förekomsten av sådana särskilda skäl till avvikelse från de föreskrivna behörighetsvillkoren som avses i lagen om kommunala tjänsteinnehavare ha motiverats i samband med tillsättandet av det tidsbestämda tjänsteförhållandet.

Motiverandet av beslut

Ärendet OKV/1695/1/2013 gällde motiverandet av ett jävsbeslut inom kommunalförvaltningen.

En kommunstyrelse hade i ett fall konstaterat att fyra av kommunstyrelsens medlemmar var jäviga i ett ärende. I protokollet fanns det dock till denna del bara en anteckning om att kommunstyrelsen hade beslutat konstatera jäv för dessa personers del. Orsakerna till jävet framfördes inte heller närmare i kommunstyrelsens utredning. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade kommunstyrelsen på att det utan en tillräcklig motivering är omöjligt att bedöma huruvida en jävsanmälan är korrekt, vilket kan vara av betydelse även med avseende på ändringssökandet. Dessutom kräver principen om god förvaltning att också det kommunala beslutsfattandet ska vara opartiskt och transparent.

I ärendet OKV/1745/1/2014 konstaterade justitiekanslern att en inledd förundersökning inte kan avslutas med stöd av den paragraf i förundersökningslagen som gäller skyldigheten att utföra en förundersökning. I det aktuella fallet förelåg det inte heller några sådana omständigheter som skulle ha gjort det möjligt att avsluta förundersökningen med stöd av förundersökningslagens bestämmelser om avslutande av en förundersökning. Undersökningsledarens bedömning av att det inte fanns skäl att misstänka något brott i ärendet stod dessutom i strid med det faktum att den egendom som anmälts som stulen fortfarande var efterspanad såsom stulen. Justitiekanslern ansåg att syftet med förundersökningsbeslutets motivering i det aktuella fallet var att delge målsäganden varför förundersökningen hade avslutats. Justitiekanslern uppmärksammade den kriminalkommissarie som fungerat som undersökningsledare i ärendet på förundersökningslagens bestämmelser om skyldigheten att utföra en förundersökning och på att förundersökningsbesluten ska motiveras på ett tillbörligt sätt.

Också i ärendet OKV/12/21/2014 aktualiserades motiveringen till ett förundersöknings-

beslut. Av undersökningsledarens beslut om att ingen förundersökning skulle utföras i ärendet framgick det inte tillräckligt väl vilka omständigheter beslutet grundade sig på. Biträdande justitiekanslern ansåg även att det kunde riktas kritik mot att undersökningsledaren hade motiverat sitt förundersökningsbeslut med de samtal som denne fört med åklagaren, samt med åklagarens åsikt om saken. Därmed förblev det i viss mån oklart huruvida det formellt var fråga om ett fristående avgörande av polisen eller om ett avgörande som åklagaren träffat på framställning av undersökningsledaren. Eftersom beslutet dessutom inte hade sänts till den myndighet som hade begärt att ärendet skulle undersökas, i enlighet med dess dokumentbegäran, uppmärksammade biträdande justitiekanslern polisinskrivningen på de krav som föreskrivs i offentlighetslagen.

Ärendet OKV/2215/1/2014 gällde motiveeringen till en tjänsteutnämning. Den utnämningsspromemoria som det ledande offentliga rättsbiträdet vid en rättshjälpsbyrå hade utarbetat för tillsättandet av en tjänst som offentligt rättsbiträde innehöll en bristfällig jämförelse av sökandenas meriter och egenskaper. Dessutom hade kravet på att sökandena ska bemötas jämlikt inte beaktats tillräckligt väl i samband med ansökningsförfarandet, eftersom de två interna sökandena hade getts möjlighet att på förhand förbereda sig på intervjun med hjälp av skriftliga uppgifter. Det ledande offentliga rättsbiträdet uppmärksammades på att utnämningsspromemorian ska innefatta en tillbörlig jämförelse av sökandenas meriter och på att besluten ska motiveras på ett tillbörligt sätt. Dessutom uppmärksammades rättsbiträdet på att sökandena ska bemötas jämlikt i samband med ansökningsförfarandet.

I ärendet OKV/1192/1/2015 var det bl.a. fråga om huruvida ett beslut genom vilket visum hade förvägrats och de beslut som hade fattats med anledning av en omprövningsbegä-

ran hade motiverats på ett tillbörligt sätt, huruvida omprövningsbegäran hade behandlats utan dröjsmål samt huruvida förfrågningarna om behandlingstiden för omprövningsbegäran och om delgivningen hade besvarats på ett tillbörligt sätt. En ambassad hade i september 2014 förvägrat en sökande turistvisum, varefter omprövning av beslutet hade begärts. Beslutet med anledning av omprövningsbegäran hade fattats i februari 2015, och beslutets motivering hade rättats i mars 2015. I det aktuella fallet hade behandlingen av omprövningsbegäran räckt exceptionellt länge. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade ambassaden på att en begäran om omprövning ska behandlas utan ogrundat dröjsmål, samt på förvaltningslagens bestämmelser om besvarandet av frågor och förfrågningar som berör utträttandet av ärenden. Dessutom betonade biträdande justitiekanslern den betydelse motiveringen till ett beslut som fattas med anledning av en omprövningsbegäran har med tanke på sökandens rättsskydd samt god och öppen förvaltning. Av beslutet ska det tillräckligt tydligt framgå vilka fakta eller utredningar avgörandet grundar sig på.

I ärendet OKV/648/1/2015 aktualiserades ett fall där socialservicechefen i en stad hade fattat beslut om tillsättandet av en tjänst, men inte motiverat beslutet på det sätt som förvaltningslagen förutsätter. Ärendet hade inte heller utretts tillräckligt väl, och vid beslutsfattandet fanns därför felaktig information om arbetserfarenheten hos den person som hade valts till tjänsten. Den felaktiga informationen hade även överförs till de besvärsorgan där rättelseyrkandena och besvaren över tjänstetillsättningen hade behandlats. Staden hade redan vidtagit åtgärder för att förbättra utnämningsprocesserna, men biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade trots detta stadens social- och

hälsovårdssektor på att utnämningsärenden ska beredas på ett tillbörligt sätt och på att förvaltningsbeslut ska motiveras.

Skyldigheten att motivera beslut behandlades också i avgörandena OKV/1406/1/2013 (ett pensionsförsäkringsbolag, ett förvaltningsbeslut) och OKV/282/1/2014 (kyrkorådet, en tjänsteutnämning).

Övriga krav på god förvaltning

I ärendet OKV/1898/1/2014 var det fråga om god förvaltning i samband med planeringen av användningsändamålet för Malms flygplatsområde. I samband med regeringens ramförhandlingar hade det fattats beslut om att staten skulle lägga ner verksamheten på Helsingfors-Malm flygplats. I ett klagomål ansågs det emellertid att beslutet hade fattats utan tillbörlig beredning, på felaktiga och irrelevanta grunder och enbart med beaktande av bostadspolitiska intressen. Beslut som berör bostads-, närings- eller trafikpolitiken och andra samhällspolitiska beslut och avsiktsförklaringar som gäller markanvändning, trafik eller boende har inte några direkta rättsverkningar med avseende på planläggningen. Trots detta är det dock enligt justitiekanslern problematiskt med avseende på principerna om god förvaltning ifall besluten eller avtalen och de lösningar som är förknippade med dem innehåller så detaljerade uppgifter om användningsändamålet för vissa områden att det kan uppkomma välgrundade misstankar om att man de facto redan på förhand har tagit ställning till sådana frågor som är under behandling eller kommer att behandlas vid planläggningsprocessen. Problemet accentueras dessutom ifall beredningen av de nämnda besluten och avtalen inte innefattar lika omfattande interaktion och konsekvensbedömningar som själva planläggningsprocessen.

Besvarandet av frågor och förfrågningar

I ärendet OKV/1967/1/2014 uppmärksammades ett fall där klaganden inte hade fått några svar på de skrivelser och förfrågningar som denne vid tre tillfällen hade riktat till en stad och till stadens vågmästare och tekniska nämnd. Inom laglighetskontrollen har det ansetts höra till god förvaltning och korrekt myndighetsverksamhet att sakliga frågor och förfrågningar som riktas till en myndighet besvaras utan ogrundat dröjsmål. Av utredningen framgick det inte på ett entydigt sätt om klaganden dithills hade fått något svar på sina förfrågningar eller inte. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade staden på att sakliga förfrågningar ska besvaras utan ogrundat dröjsmål. Vid besvarandet av klagandens förfrågningar hade det uppkommit ett dröjsmål på åtminstone 2,5 år hos staden. Staden uppmannades i fortsättningen se till att dess organ vid besvarandet av förfrågningar iakttar sådan god förvaltning som föreskrivs i lag.

Myndigheternas skyldighet att besvara frågor och förfrågningar behandlades också i ärendena OKV/64/1/2014 (socialväsendet), OKV/1463/1/2013 (stadsstyrelsen och stadsfullmäktige, en dokumentbegäran), OKV/4/1/2014 (jord- och skogsbruksministeriet), OKV/793/1/2014 (Energimyndigheten, en dokumentbegäran), OKV/1150/1/2014 (polisen, inledandet av en förundersökning), OKV/2125/1/2013 (ett sjukvårdsdistrikt, bemötandet av en klagan), OKV/1819/1/2013 (en stad, besvarandet av en förfrågning), OKV/811/1/2014 (en samkommun, besvarandet av en förfrågning), OKV/870/1/2014 (Folkpensionsanstalten, bemötandet av en utredningsbegäran) OKV/901/1/2014 (polisen, en sekretessanteckning, bemötandet av en begäran om information) och OKV/1429/1/2014 (Migra-

tionsverket, besvarandet av en förfrågning om behandlingstiden).

Kravet på noggrannhet samt rådgivningsskyldigheten

I ärendet OKV/1477/1/2014 aktualiserades ett fall där det inträffat ett allvarligt fel vid tingsrättens behandling av ett ärende. Tingsrätten hade i strid med lag försummat att diarieföra eller på något annat sätt registrera det meddelande och den besvärsskrift som klaganden hade sänt till tingsrätten per e-post och som hade inkommit till domstolen. Det var inte möjligt att i efterhand utreda orsaken till detta. I efterhand kunde man inte heller utreda vilken eller vilka personer som vid den aktuella tidpunkten ansvarade för hanteringen av de meddelanden som inkommit till tingsrättens elektroniska postlåda. Det närmare händelseförloppet i anslutning till avlägsnandet av meddelandet förblev likaså oklart. E-postmeddelandet och dess bilaga hade dock sedermera hittats i datasystemet, och klagandens besvärsskrift hade sänts till hovrätten. Klaganden verkade inte ha förlorat sin rätt till ändringssökande i det aktuella fallet, men ärendets behandling hade på grund av det ovan refererade fördröjts med flera år. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg emellertid att det var en tillräcklig åtgärd att allvarligt uppmärksamma tingsrätten på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid hanteringen av inkomna e-postmeddelanden.

I ärendet OKV/4/1/2014 var det fråga om en situation där klagandenas utredningsbegäran hade överförts från miljöministeriet till jord- och skogsbruksministeriet för behandling. Utredningsbegäran hade registrerats som inkommen och sänts vidare inom ministeriet. Enligt ministeriets utredning hade ärendet dock inte tagits till behandling, antingen av misstag eller på grund av ett tekniskt fel i e-postsystemet, och inga åtgärder hade

vidtagits i ärendet efter att det registrerats. Saken uppdagades först efter att justitiekanslern sänt en utredningsbegäran till ministeriet. Enligt det bemötande som klaganden sänt till justitiekanslern hade skrivelsen emellertid inte heller därefter besvarats. Justitiekanslern uppmärksammade jord- och skogsbruksministeriet på skyldigheten att föl-

ja lagarna om god informationshantering samt på vikten av att iaktta sådan noggrannhet som krävs av myndigheterna vid dokumenthanteringen. Justitiekanslern uppmärksammade dessutom ministeriet på kraven på god förvaltning i samband med bemötandet av en sådan utredningsbegäran som hade överförts till ministeriet.

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 riktas mot riksdagen föranleder således inte några egentliga utredningsåtgärder.

Av de klagomål som anfördes angående **justitieförvaltningen** riktade sig största delen mot förfarandet vid domstolarna. Under verksamhetsåret avgjordes 348 klagomål som berörde domstolarna, medan 295 nya klagomål riktades mot domstolarna. Ungefär fyra femtedelar av klagomålen gällde förfarandet vid de allmänna domstolarna. Största delen av de ärenden som föranledde åtgärder berörde å sin sida dröjsmål vid ärendenas behandling vid förvaltningsdomstolarna och försäkringsdomstolen.

Under verksamhetsåret förordnade justitiekanslern inte i ett enda fall att åtal för misstänkt tjänstebrott skulle väckas mot domare. Sju tingsdomare tilldelades däremot en anmärkning, i huvudsak till följd av fel som uppdagades i samband med granskningen av straffdomar. Från polisen inkom färre anmälningar än året innan gällande misstankar om att domare handlat lagstridigt i samband med tjänsteutövningen.

Granskningen av straffdomar vidareutvecklades på grundval av de processbeskrivningar som utarbetades under våren. Man har avsevärt lyckats försnabba behandlingen av ärendena inom denna sektor.

Förfarandet vid utskökningsmyndigheterna föranledde i fler fall än åren innan åtgärder inom ramen för laglighetskontrollen. Problem uppdagades bl.a. i fråga om utsköknings informations-system och informationssystemens användning.

Av de klagomål som berörde **inrikesförvaltningen** riktade sig största delen mot polisens verksamhet. Polisklagomålen utgör en av de största kategorierna av klagomål som anfördes hos justitiekanslern. Under verksamhetsåret inleddes 257 polisklagomål, medan 308 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 likhet med åren innan i synnerhet av dröjsmål vid förundersökningen. På grund av dröjsmålen tilldelades bl.a. polismän anmärkningar i tre olika fall. Brister vid registreringen av brottsanmälningar och vid motiverandet av förundersökningsbeslut föranledde likaså åtgärder i flera fall. I de klagomål som inte föranledde några åtgärder var det oftast fråga om att målsäganden var missnöjd med att ingen förundersökning hade inletts, med att förundersökningen inte varit tillräckligt grundlig eller med att den inte hade genomförts tillräckligt snabbt.

Mot andra myndigheter inom inrikesförvaltningen anfördes klagomål betydligt mer sällan. Bland de avgjorda klagomålen föranledde utöver polisklagomålen också klagomål som gällde nöd-

centralerna, Förvaltningens IT-central och Migrationsverket åtgärder under verksamhetsåret.

Av de klagomål som gällde **finansförvaltningen** riktade sig största delen, i likhet med åren innan, mot den kommunala självstyrelsen. I de klagomål som inkom under verksamhetsåret riktades det kritik mot myndigheternas förfarande bl.a. i samband med beslutsfattandet, jävsfrågor, ärendenas behandlingstider, bemötandet av dokumentbegäranden och förfrågningar, behandlingen av sekretessbelagda dokument samt iakttagandet av olika lagar. Till de särskilda frågor som aktualiserades under verksamhetsåret hörde framför allt parkeringsövervakningen, beskattningen av pensionstagare bosatta i utlandet, rundradio- och bilskatten samt tjänstetutnämningsförfarandena.

De klagomål gällande finansförvaltningen som föranledde åtgärder under verksamhetsåret berörde utöver lagberedningen, skyldigheten att fatta beslut, efterlevnaden av lagar, skyldigheten att behandla ärenden utan dröjsmål samt jämlikhetsfrågor även bl.a. de grunder för god förvaltning och procedurförpliktelser som föreskrivs i förvaltningslagen. Bland de kvalitativa krav som ställs på god förvaltning uppmärksammades i olika ärenden, liksom åren innan, kraven på att myndigheterna ska iaktta noggrannhet och tillbörliga förfaranden.

Inom **undervisningsförvaltningen** stod lagen om småbarnspedagogik i centrum under verksamhetsåret. Justitiekanslern beslutade på eget initiativ under verksamhetsåret undersöka huruvida rätten till småbarnspedagogik och förskoleundervisning tillgodoses på ett jämlikt sätt (OKV/5/50/2015). I detta sammanhang var det fråga om hur barnets bästa beaktas vid anordnandet av småbarnspedagogik, bl.a. när det gäller tillgången till småbarnspedagogik med avseende på tid och plats. På grundval av de utredningar som gavs av undervisnings- och kul-

turministeriet och social- och hälsovårdsministeriet beslutade justitiekanslern följa upp hur dessa frågor beaktas vid den fortsatta beredningen av totalreformen av lagen om småbarnspedagogik. Under verksamhetsåret gav justitiekanslern också ett utlåtande om regeringens proposition (RP 80/2015 rd) med förslag till ändringar av rätten till småbarnspedagogik och av personaldimensioneringen inom småbarnspedagogiken. Justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande att den situation som lagförslagen skapar är problematisk bl.a. med avseende på de krav på jämlikhet och likvärdigt bemötande av barn som följer av 6 § i grundlagen. I övrigt uppdragades inga särskilda problemområden inom undervisningsförvaltningen. För läroinrättningarnas del berörde de klagomål som föranledde åtgärder under verksamhetsåret anordnandet av skolfotografering, en sammankomst som en representant för ett religiöst samfund ordnat i en skola samt en begäran om omprövning av underkännandet av en tent samt behandlingen av en dokumentbegäran. Inom den kyrkliga förvaltningen föranledes åtgärder i ärenden som gällde utlämnandet av sekretessbelagda uppgifter samt förfarandet vid kyrkofullmäktiges sammanträde. I ett ärende som gällde beviljandet av allmänt understöd till ungdomsorganisationer uppmärksammade justitiekanslern undervisnings- och kulturministeriet bl.a. på vikten av att iaktta lagenliga prövningsgrunder.

För **arbets- och näringsförvaltningens** del gällde största delen av klagomålen under verksamhetsåret, i likhet med åren innan, arbets- och näringsbyråernas förfarande i ärenden som berörde arbetskraftsservice. De klagomål som föranledde åtgärder gällde bl.a. tillhandahållande av rådgivning, möjligheterna att få kontakt med en arbets- och näringsbyrå samt en arbets- och näringsbyrås förfarande vid sändandet av jobbanbud. Åtgärder föranledes också av ett

klagomål som gällde behandlingen av ett ärende vid Energimyndigheten. De övriga klagomålen inom detta förvaltningsområde berörde bl.a. arbets- och näringsministeriets samt regionförvaltningsverkets förfarande i samband med byggandet av ett kärnkraftverk samt förfarandet vid Konkurrens- och konsumentverket.

De åtgärdsavgöranden som berörde **social- och hälsovården** och som under verksamhetsåret riktade sig mot social- och hälsovårdsministeriet berörde bl.a. 13 § i mentalvårdslagen (som gäller beslut om vård oberoende av en sådan patients vilja som tagits in för vård av egen vilja) och olika förvaltningsdomstolars tolkningar av om patienten i den situation som avses i lagrummet ska ges möjlighet att få sitt hälsotillstånd bedömt av en läkare utanför sjukhuset innan beslutet om vård oberoende av patientens vilja fattas. De uppgifter som erhållits i ärendet visade att praxisen vid olika förvaltningsdomstolar verkade variera. Justitiekanslern ansåg att förvaltningsdomstolarnas oenhetliga rättspraxis innebär att människor behandlas olika beroende på inom vilken domkrets beslutet om deras vård fattas. Dessutom kan situationen orsaka ovisshet om lagens tillämpning vid sjukhusen och hos förvaltningsmyndigheterna. Ministeriet konstaterade i sitt utlåtande med anledning av justitiekanslerns beslut att mentalvårdslagen i sin gällande form i många avseenden är bristfällig och att lagen är i behov av omfattande revideringar. Enligt utlåtandet har ministeriet för avsikt att inleda en totalreform av mentalvårdslagen. En utvärderingspromemoria angående lagreformen skulle färdigställas i början av år 2016. Enligt ministeriet kommer man i samband med reformen av mentalvårdslagen också att utvärdera det eventuella behovet av att se över bestämmelserna om utomstående bedömningar och om förfarandet för intagning för vård oberoende av patientens vilja.

I ett annat beslut som gällde ministeriet undersökte justitiekanslern huruvida regionförvaltningsverken med sina till buds stående personalresurser klarar av att sköta sina uppgifter som hör till styrningen av och tillsynen över barnskyddet tillräckligt väl med avseende på tid, omfattning och noggrannhet. Enligt uppgifter från regionförvaltningsverken är deras verksamhet inte tillräckligt föregripande eller preventiv, vilket uppställts som målsättning, utan verksamheten grundar sig på anmälningar om missförhållanden och inkomna klagomål. Det är därmed snarare fråga om efterhandskontroll. Regionförvaltningsverken var uppenbart bekymrade över att den verksamhet som bedrivs med de till buds stående resurserna inte är tillräckligt verkningsfull. På grund av de oroväckande omständigheter som uppdagats i detta sammanhang uppmärksammade justitiekanslern social- och hälsovårdsministeriet och finansministeriet allvarligt på de synpunkter han framfört i beslutet och bad ministerierna följa upp hur deras föreslagna åtgärder inverkar på verksamheten vid regionförvaltningsverken. Justitiekanslern uppmanade ministerierna att även vidta andra behövliga åtgärder för att säkerställa att regionförvaltningsverken kan sköta sina lagstadgade uppgifter på ett tillbörligt sätt och i enlighet med lag.

Flera av de åtgärdsavgöranden som berörde social- och hälsovården gällde dröjsmål vid ärendenas behandling. För den kommunala social- och hälsovårdens del gällde avgörandena bl.a. dröjsmål vid behandlingen av utkomststödsansökningar och rättelseyrkanden. I de påföljdsavgöranden som berörde utkomststödsärenden aktualiserades också behandlingen av sekretessbelagda dokument, handledandet av personer som ansöker om utkomststöd samt begärda tilläggsutredningar. De övriga avgörandena innehöll ställningstaganden till vilket förfarande som

är förenligt med principerna om god förvaltning bl.a. vid tillhandahållandet av rådgivning, meddelandet av beslut, besvarandet av förfrågningar och bemötandet av dokumentbegäranden.

De ärenden som föranledde åtgärder inom **miljöförvaltningen** berörde främst det kommunala förvaltningsförfarandet, bl.a. jävsfrågor, förfarandet i anslutning till ärendenas behandling och förmedlingen av information. Under verksamhetsåret avgjordes dessutom flera klagomål där det riktades kritik mot förfarandet i anslutning till planläggningen i kommunerna. Särskilt uppmärksammades brister i möjligheterna att påverka planläggningen. Dessa klagomål föranledde emellertid inte några åtgärder från justitiekanslerns sida, oftast på grund av att planläggningsprocessen ännu pågick och kommunerna inte hade fattat slutliga beslut om godkännande av planerna eller på grund av att besvär över planerna ännu var under behandling vid förvalt-

ningsdomstolen. Ett beslut om godkännande av en plan kan överklagas i normal ordning med stöd av lag, och enligt vedertagen praxis befattar sig justitiekanslern i allmänhet inte med ärenden där ändring ännu kan sökas med hjälp av ordinära rättsmedel. I några fall uppmärksammades även situationer där klagandena var missnöjda med miljövårdsmyndighetens behandling av deras anmälningar och myndighetens åtgärder upplevdes som otillräckliga. I samband med utredningen av dessa ärenden framgick det emellertid att det ofta var fråga om situationer där anmälningarna hade gjorts flera år tidigare och myndigheten hade antagit att saken hade åtgärdats. Klagandena anvisades ta kontakt med den behöriga tillsynsmyndigheten ifall ytterligare missförhållanden skulle yppa sig.

De ärenden som hänförde sig till övriga ministeriers förvaltningsområden behandlas i anslutning till respektive förvaltningsområde.

STATSRÅDETS KANSLI

Avgöranden

Utnämning av en generalsekreterare

Statsrådets kansli hade 25.8.2013 utnämnt en generalsekreterare för 100-årsjubileet av Finlands självständighet, för ett tjänsteförhållande på viss tid. Annonsen gällande generalsekreterarsysslan innehöll emellertid inte tillbörliga uppgifter om anställningsförhållandets rättsliga karaktär eller om att kunskaper i finska och svenska hörde till behörighetskraven. Vidare hade de behörighetskrav som gällde tjänsteförhållandet inte uppgetts i utnämningsspromemorian, som inte heller innehöll uppgifter om alla de grunder på vilka de sö-

kande som hade kallats till intervju hade valts ut. I utnämningsspromemorian redogjordes det bara för meriterna hos de sökande som kallats till intervju. På basis av promemorian förblev det även oklart hur behörighetskraven hade beaktats vid jämförelsen av de sökande som hade kallats till intervju.

Justitiekanslern uppmärksammade statsrådets kansli på vikten av att iaktta noggrannhet vid utarbetandet av annonser om ledigförklaring av tjänster och på skyldigheten att på ett tillbörligt sätt motivera utnämningsbeslutet i utnämningsspromemorian (OKV/2142/1/2013; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Maija Salo).

UTRIKESFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

BESKICKNINGARNA

Finlands ambassads förfarande i ett visumärende

En ambassad hade i september 2014 förvägrat en sökande turistvisum, varefter omprövning av beslutet hade begärts. Beslutet med anledning av omprövningsbegäran hade fattats i februari 2015. Beslutets motivering hade rättats i mars 2015. I klagomålet var det fråga om huruvida det beslut genom vilket visum hade förvägrats och de beslut som hade fattats med anledning av omprövningsbegäran hade motiverats på ett tillbörligt sätt, samt om huruvida omprövningsbegäran hade behandlats utan dröjsmål. I klagomålet riktades det dessutom kritik mot att ambassaden inte hade besvarat förfrågningar om behandlingstiden för omprövningsbegäran eller om delgivningen, samt mot att sökanden inte hade delgetts det beslut som fattats med anledning av omprövningsbegäran.

I det aktuella fallet hade behandlingen av omprövningsbegäran räckt exceptionellt länge. Den genomsnittliga behandlingstiden för motsvarande ärenden var 1-2 månader. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade ambassaden på vikten av att iaktta 191 a § 2 mom. i utlän-

ningslagen, där det bestäms att en begäran om omprövning ska behandlas utan ogrundat dröjsmål. Dessutom uppmärksammade biträdande justitiekanslern ambassaden på skyldigheten att iaktta 8 § i förvaltningslagen vid besvarandet av frågor och förfrågningar som berör utträttandet av ärenden. Vidare konstaterade biträdande justitiekanslern att uppgifter om personer som ansöker om visum i princip är sekretessbelagda med stöd av 24 § 1 mom. 24 punkten i offentlighetslagen, vilket innebär att uppgifter om ett visumärende inte ska lämnas ut till någon annan än parten själv eller till någon som denne befullmäktigat.

När det gäller motiverandet av ett beslut som fattas med anledning av omprövningsbegäran har man bl.a. betonat motiveringens betydelse för att sökandens rättsskydd samt god och öppen förvaltning ska tillgodoses. Av det beslut som fattas med anledning av en omprövningsbegäran ska det på ett tillräcklig tydligt och begripligt sätt framgå vilka fakta eller utredningar avgörandet grundar sig på i varje enskilt fall. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade utrikesministeriet och ambassaden på sina synpunkter på motiverandet av beslut som fattas med anledning av omprövningsbegäranden, för att beaktas vid förbättrandet av motiveringarnas kvalitet (OKV/1192/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Hanna-Mari Pekuri).

JUSTITIEFÖRVALTNINGEN

Utlåtanden och framställningar

Sammanslagning av de högsta domstolarna

Justitieministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om betänkandet av den arbetsgrupp som bedömt verkningarna av en organisatorisk sammanslagning av de högsta domstolarna. Arbetsgruppen hade konstaterat att en sammanslagning skapar förutsättningar för en enhetligare prejudikatspraxis än förut, förtydligar behörighetsfördelningen inom rättsskipningssystemet, främjar mångsidig sakkännedom hos den högsta domstolens rättsskipningspersonal och ger ekonomiska besparingar till följd av att personalen minskar. I betänkandet hade arbetsgruppen däremot inte behandlat de eventuella nackdelarna med sammanslagningen, vilket hade nämnts i beslutet om tillsättande av arbetsgruppen.

Justitiekanslern förenade sig med arbetsgruppens uppfattning om att sammanslagningens konsekvenser för rättsskipningens kvalitet är av primär betydelse vid bedömningen av huruvida en sammanslagning är ändamålsenlig eller inte. När det gäller rättsskipningens kvalitet beror fördelarna med en sammanslagning i stor utsträckning på hur nära samarbete som skulle bedrivas mellan den avdelning vid domstolen som avgör ärenden som hör till den allmänna rättsskipningen och den avdelning som behandlar

förvaltningsprocessuella ärenden, samt på i hur stor utsträckning den sakkännedom som finns hos domstolens förvaltningsprocessavdelning de facto kan utnyttjas i sådana ärenden som hör till domstolens tvistemåls- och brottmålsavdelning.

Det faktum att de nuvarande högsta domstolarna i sitt arbete blir tvungna att ta ställning till likartade rättsliga frågor, bl. a. i anslutning till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, och att de såsom rättskällor även måste ta hänsyn till varandras beslutspraxis betraktade justitiekanslern inte som ett särskilt stort problem. Den nya domstolens avdelningar, som skulle vara specialiserade dels på allmän rättsskipning och dels på förvaltningsrättsskipning, skulle fortsättningsvis vara tvungna att följa och beakta varandras beslutspraxis. På grundval av arbetsgruppens betänkande kunde det inte heller konstateras föreligga några så stora avvikelser mellan de högsta domstolarnas beslutspraxis att detta skulle ge anledning till en omorganisering av verksamheten. Justitiekanslern konstaterade även att rättsskipningens enhetlighet inte är den enda aspekten som ska beaktas i samband med rättsskipningen, utan att det måste vara möjligt för domstolen att vid behov öppet avvika från ett tolkningsställningstagande som domstolen själv eller någon annan domstol omfattat i ett tidigare avgörande. En dylik ny granskning av rättsliga frågor bidrar som bäst till att rättsskipningens kvalitet förbättras.

Enligt justitiekanslerns bedömning verkade vidare den personalminskning som skulle följa av en sammanslagning av de högsta domstolarna vara så liten att sammanslagningen inte kan motiveras med en minskning av personalen, framför allt om den nya domstolen inte skulle vara verksam i en och samma lokal. Enligt vad som framgår av arbetsgruppens betänkande skulle sammanslagningen inte medföra någon sådan effektivisering av verksamheten att de högsta domstolarnas nuvarande rättsskipningspersonal skulle kunna minskas utan att rättsskipningens kvalitet skulle försämrats, ifall den nya domstolen skulle sköta alla de rättsskipningsuppgifter som för närvarande ankommer på de högsta domstolarna.

Den granskning av organisationsmodellerna som arbetsgruppen presenterat visade att en sammanslagning av de högsta domstolarna verkade vara mer meningsfull ju färre ärenden som behandlas vid domstolen. Minskningen av domstolens ärendemängd skulle ske genom andra ändringar av rättsskipningssystemet. Ifall ärendena överförs till någon annan instans blir det dock inte nödvändigtvis fråga om en besparing med avseende på statsfinanserna som helhet. Justitiekanslern konstaterade att det skulle vara mer motiverat att behandla frågan om en eventuell sammanslagning av de högsta domstolarna som en del av en övergripande granskning av de utvecklingsbehov som hänför sig till vårt rättsskipningssystem än som en eventuell fristående reform (OKV/4/20/2015; utlåtandet gavs av justitiekansler Jaakko Jonkka och ärendet föredrogs av Petri Martikainen).

Reformering av domstolarnas centralförvaltning

Justitieministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om bedömningspromemorian om reforme-

ring av domstolarnas centralförvaltning. Justitiekanslern hade inget att anmärka på angående det som utredarna framfört i sin promemoria. I sitt utlåtande tog justitiekanslern emellertid ställning till den detalj i promemorian som berörde justitiekanslerns uppgift i egenskap av övervakare av domstolarna. Utredarna hade inte betraktat det som motiverat att det domstolsverk som eventuellt ska inrättas skulle anförtros befogenheter i anslutning till övervakningen och disciplineringen av domare. Domstolsverket skulle därmed inte kunna undersöka klagomål över domstolarnas verksamhet. I bedömningspromemorian konstaterades det att domstolsverket ska överföra eventuella inlämnade klagomål till laglighetsövervakarna för prövning.

Av de orsaker som närmare framgick av justitiekanslerns utlåtande har justitiekanslern en accentuerad roll i samband med laglighetskontrollen av domstolarna. Enligt justitiekanslerns uppfattning skulle det med tanke på detta vara motiverat att i lagen om den eventuella centralförvaltningsmyndigheten föreskriva att myndigheten ska överföra klagomålen om domstolarnas verksamhet till justitiekanslern för behandling (OKV/6/20/2015; utlåtandet gavs av justitiekansler Jaakko Jonkka och ärendet föredrogs av Petri Martikainen).

Utvecklande av tingsrättsnätverket

Justitieministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om betänkandet av den arbetsgrupp som dryftat utvecklandet av tingsrättsnätverket. Arbetsgruppen hade uppgett att dess mål var att stärka tingsrätterna genom att bilda större administrativa enheter, så att arbetsmängden och resurserna skulle kunna fördelas effektivare och jämnare. Justitiekanslern konstaterade att denna målsättning i och för sig är god och att det med tanke på verksamheten är motiverat att stär-

ka kunnandet vid tingsrätterna genom att bilda större enheter. En sådan strukturell utveckling av tingsrättsnätverket har redan i stor omfattning genomförts.

Arbetsgruppen hade till uppdrag att i sitt arbete också beakta medborgarperspektivet och geografiska synpunkter. Enligt justitiekanslerns bedömning kan en kraftig koncentrerings av tingsrätternas verksamhet till de största städerna förväntas medföra olägenheter bl.a. för personer som är i behov av rättsliga tjänster. Koncentreringen av underrätterna till ett fåtal stora städer kommer sannolikt att försämra tillgången till advokattjänster på sådana orter där tingsrätterna läggs ner. Koncentreringen av verksamheten ökar dessutom de resekostnader som staten tvingas stå för, vars belopp inte har kunnat uppskattas. I synnerhet om de filialkanslier där verksamheten enligt arbetsgruppens förslag ska fortgå med tiden kommer att läggas ner bl.a. på grund av utmaningarna i anslutning till ledningen av dem, kommer flera landskap och också förhållandevis stora städer att bli randområden inom rättsvården. Avstånden kommer att bli störst inom de områden som också har de största trafikförbindelserna.

Underrätterna ska enligt arbetsgruppens betänkande vara så stora att de klarar av att tillhandahålla högklassigt rättsskydd och att de med säkerhet har både tillräckligt allmänt kunnande och tillräckligt specialkunnande. Justitiekanslern konstaterade dock att man med fog kan fråga sig om säkerställandet av tingsrätternas kunnande verkligen kräver att så stora enheter inrättas som arbetsgruppens mest extrema förslag innebär. Justitiekanslern uppmärksammade till denna del särskilt arbetsgruppens förslag om att tingsrätterna i Norra Karelen, Norra Savolax och Södra Savolax ska sammanslås till en anmärkningsvärt stor domkrets med ett befolkningsunderlag på 566 000 personer. En-

ligt de uppgifter om ärendenas behandlingstider som framgick av betänkandets bilaga verkar de inte heller tingsrätternas storlek i sig påverka behandlingstiderna, vilket innebär att större tingsrätter inte nödvändigtvis medför kortare behandlingstider. Enligt justitiekanslerns uppfattning kunde det vid den fortsatta beredningen finnas skäl att närmare utreda huruvida de fördelar som erhålls genom en mycket omfattande sammanslagning av tingsrätterna verkligen uppväger de olägenheter som sammanslagningen medför (OKV/18/20/2015, utlåtandet gavs av justitiekansler Jaakko Jonkka och ärendet föredrogs av Petri Martikainen).

Avgöranden

MINISTERIET

Justitieministeriets förfarande vid bemötandet av en dokumentbegäran

Enligt ett klagomål hade klaganden framställt en förfrågning till justitieministeriet om översynen av justitieministeriets förordning om arvode och kostnadsersättning till utredare i skuldsaneringsärende och av de arvoden som fastställts i förordningen. Klaganden hade getts ett svar där det bl.a. hade konstaterats att frågan om en höjning av utredarnas arvode hade behandlats flera gånger under de senaste åren och att saken igen skulle behandlas i samband med den kommande budgetberedningen. Klaganden hade med anledning av svaret begärt att få ta del av dokumentationen i ärendet, men dokumenten hade inte tillställts klaganden. Mer än två veckor efter att dokumentbegäran framställts hade ministeriet bara konstaterat att regeringens proposition med förslag till budget för det följande året var det första offentliga

dokumentet i processen och att budgeten för år 2015 finns att tillgå på webben.

Justitiekanslern konstaterade emellertid att rätten att få ett motiverat beslut och att överklaga beslutet är centrala rättsskyddsgarantier som hör till god förvaltning. Den som begär ett dokument har en ovillkorlig rätt att antingen få det begärda dokumentet eller att få ett överklagbart beslut om saken, och myndigheten har därmed inte någon prövningsrätt i fråga om förfarandet. Dessutom kan den som begär ett dokument i enlighet med 13 § i offentlighetslagen bistås vid individualisering av dokumentet.

Enligt offentlighetslagen ska den som framställt en dokumentbegäran alltid underrättas om vad vägran att lämna ut dokumentet beror på och upplysas om att ärendet kan föras till myndigheten för avgörande. Den som framställt en skriftlig dokumentbegäran ska tillfrågas om huruvida han eller hon önskar att ärendet ska överföras till myndigheten för avgörande. Justitiekanslern betonade att bestämmelserna om det förfarande som föreskrivs i 14 § 3 mom. i offentlighetslagen är tillämpliga också i sådana situationer där det begärda dokumentet inte finns hos myndigheten. Vägran att lämna ut ett dokument kan också bero t.ex. på att det inte är fråga om en sådan myndighetshandling som avses i offentlighetslagen eller på att myndighetshandlingen inte ännu har blivit offentlig. Efter att myndigheten har fattat ett överklagbart beslut om vägran att lämna ut ett dokument, hör det till förvaltningsdomstolens behörighet att bedöma beslutets lagenlighet.

Justitiekanslern uppmärksammade justitieministeriet på det förfarande som enligt 14 § i offentlighetslagen ska iakttas vid utlämnandet av uppgifter och i synnerhet på de skyldigheter som föreskrivs i paragrafens 3 mom. Enligt momentet ska myndigheten underrätta den som begärt ett dokument om orsaken till vägran att

lämna ut dokumentet och om att ärendet kan föras till myndigheten för avgörande, samt vid behov fatta ett överklagbart beslut med anledning av dokumentbegäran (OKV/1313/1/2015, ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Hanna-Mari Pekuri).

DOMSTOLARNA

Ett brottmål avgjordes i fel sammansättning

Enligt rättegångsbalken är tingsrätten i ett brottmål domför med ordföranden ensam, om det inte för något av de enskilda brott som avses i åtalet, under de omständigheter som anges i åtalet, föreskrivs strängare straff än fängelse i högst två år. Tingsrätten hade dock i ett fall avgjort ett brottmål i endomarsammansättning trots att fängelse i högst tre år hade föreskrivits som straff för det aktuella brottet.

Biträdande justitiekanslern ansåg att felet riktade sig mot kärnområdet för utövningen av domsrätt och betraktade således procedurfelet som allvarligt, trots att felet i det aktuella fallet kunde rättas genom att hovrätten återsände ärendet till tingsrätten för ny behandling. Han gav tingsdomaren en anmärkning för framtiden på grund av det felaktiga förfarandet (OKV/1037/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pia Tulkki-Ansinn).

Den straffrättsliga legalitetsprincipen

I ett klagomål uppmärksammades ett fall där tingsrätten hade dömt svaranden till straff för äventyrande av trafiksäkerheten. Hovrätten hade inte ändrat tingsrättens dom. Besvärstillstånd hade

inte sökts hos högsta domstolen, varvid hovrättens dom hade vunnit laga kraft. Högsta domstolen hade dock sedermera återbrutit hovrättens dom, eftersom den grundade sig på uppenbart felaktig lagtillämpning. Enligt högsta domstolen hade klaganden i hovrättens dom tillräknats äventyrande av trafiksäkerheten på ett sätt som uppenbart stod i strid med den legalitetsprincip som uttrycks i strafflagen och som hör till de mest grundläggande straffrättsliga principerna. Klaganden riktade i klagomålet kritik mot tingsrättens och hovrättens förfarande, med hänvisning till högsta domstolens beslut om återbrytande av domen.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att de synpunkter som högsta domstolen framfört i fråga om legalitetsprincipen i princip även gällde tingsrätten, på samma sätt som de gällde hovrätten. Förfarandet vid tingsrätten avvek emellertid från hovrättens förfarande i och med att de frågor som var förknippade med legalitetsprincipen enligt utredningen inte uttryckligen hade aktualiserats vid tingsrättens behandling. Justitiekanslern ansåg att detta i viss mån kunde anses minska klandervärdeheten i fråga om tingsrättens förfarande.

Svaranden hade däremot i de besvär som anförts hos hovrätten uttryckligen framfört att den anvisning som tillämpats i det aktuella fallet inte kunde användas som grund för straffansvar när det gällde äventyrande av trafiksäkerheten. Hovrätten hade emellertid inte alls tagit ställning till denna invändning. Eftersom denna fråga inte hade uppmärksamats vid tingsrätten och tingsrätten därmed inte hade tagit ställning till saken i motiveringen till sitt avgörande, skulle det enligt justitiekanslern ha funnits skäl för hovrätten att ta ställning till denna väsentliga invändning och därigenom komplettera motiveringen till tingsrättens avgörande. Genom att ta ställning till den nämnda invändningen och motivera ställningstagandet skulle hovrätten dess-

utom uttryckligen ha tvingats bedöma avgörandets juridiska hållbarhet.

Justitiekanslern hade i sak inget att tillägga till det som anförts i högsta domstolens beslut om återbrytande av domen. Högsta domstolen hade undersökt rättsläget och fastställt den riktiga tillämpningen i det aktuella fallet. Justitiekanslern konstaterade på basis av det som framförts i högsta domstolens beslut om återbrytande att tingsrätten och hovrätten i princip hade handlat lagstridigt då de hade dömt svaranden till straff för en gärning som inte var straffbar. De frågor med anknytning till den straffrättsliga legalitetsprincipen som hänförde sig till det aktuella fallet var enligt justitiekanslern inte på ett sådant sätt "genuint tvetydiga" att tingsrättens och hovrättens förfarande skulle ha kunnat undgå klander inom ramen för laglighetskontrollen. På basis av en helhetsbedömning av fallet hade justitiekanslern emellertid inte anledning att betrakta tingsrättens och hovrättens förfarande som så klandervärt att han skulle ha haft skäl att vidta andra åtgärder än att uppmärksamma den tingsdomare samt de ledamöter och den föredragande vid hovrätten som deltagit i ärendets behandling på det som han framfört i sitt beslut (OKV/464/1/2015; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Markus Löfman).

Hanteringen av ett e-postmeddelande vid tingsrätten

Av ett klagomål framgick det att klaganden i januari 2012 hade sänt en tingsrätt ett e-postmeddelande vars bilaga utgjordes av en besvärsskrift riktad till hovrätten. Besvärsskriften gällde ett utsokningsärende som hade behandlats vid tingsrätten. Enligt klaganden hade e-postmeddelandet och dess bilaga emellertid försvunnit hos tingsrätten.

Den utredning som inhämtats i ärendet visar att klagandens e-postmeddelande jämte bilaga de facto hade inkommit till hovrätten den dag i januari 2012 som klaganden nämnt. Den besvärsskrift som fanns bifogad till klagandens meddelande hade av utredningen att döma inkommit till tingsrätten inom den tidsfrist som föreskrivs för anförande av besvär. E-postmeddelandet och dess bilaga hade emellertid inte diarieförts eller på något annat sätt registrerats som inkomna hos tingsrätten, och inte heller förmedlats vidare till någon handläggare. E-postmeddelandet och dess bilaga hade i något skede avlägsnats ur tingsrättens elektroniska postlåda. I tingsrättens dokument hade det antecknats att ingen besvärsskrift hade inkommit till tingsrätten inom den föreskrivna tidsfristen.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det hade inträffat ett allvarligt fel i samband med det aktuella utsökningsärendets behandling vid tingsrätten. Tingsrätten hade i strid med lag försummat att diarieföra eller på något annat sätt registrera det meddelande och den besvärsskrift som klaganden hade sänt till tingsrätten per e-post och som hade inkommit till domstolen. Det var inte möjligt att i efterhand utreda orsaken till detta. I efterhand kunde man inte heller utreda vilken eller vilka personer som vid den aktuella tidpunkten i januari 2012 ansvarade för hanteringen av de meddelanden som inkommit till tingsrättens elektroniska postlåda. Det närmare händelseförloppet i anslutning till avlägsnandet av meddelandet förblev likaså oklart.

Efter att klagandens e-postmeddelande jämte bilaga hade hittats i datasystemet i juni 2015, hade det utsökningsärende som avsågs i besvärsskriften överförs till hovrätten för att behandlas som ett besvärssärende. Klaganden verkade därmed inte ha förlorat sin rätt till ändringssökande, men ärendets behandling hade på grund av det ovan refererade fördröjts med flera år.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att det var en tillräcklig åtgärd att allvarligt uppmärksamma tingsrätten på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid hanteringen av inkomna e-postmeddelanden (OKV/1477/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Markus Löfman).

Ett brottmål avgjordes i svarandens utevaro

I ett klagomål aktualiserades ett fall där klaganden vid tingsrätten hade bestridit häradsåklagarens åtal och yrkat på att åtalet skulle lämnas utan prövning eller förkastas samt yrkat på att personligen bli hörd i ärendet. Klaganden hade lagt fram en detaljerad motivering till bestridandet.

Tingsrätten hade vid vite förordnat klaganden att personligen infinna sig vid domstolens huvudförhandling. Huvudförhandlingen hade upprepade gånger inhiberats på grund av svarandens utevaro, som berodde på hälsoskäl. Huvudförhandlingen hade dock slutligen genomförts, efter att tingsrätten beslutat förkasta den förnyade begäran om uppskov som klaganden hade framställt med hänvisning till sitt svaga hälsotillstånd. Åklagaren hade preciserat åtalet vid huvudförhandlingen och målet hade avgjorts trots klagandens utevaro. Tingsrätten hade i enlighet med den gärningsbeskrivning som framgick av det preciserade åtalet tillräknat klaganden förskingring och dömt klaganden till villkorligt fängelse i tre månader för denna gärning, samt förpliktat klaganden att betala målsägandens skadestånd och ersättning för dennes parts- och rättegångskostnader.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att det aktuella brottmålet inte var av sådan karaktär att det varit korrekt att avgöra målet då varken svaranden eller dennes ombud var

närvarande. Tingsdomaren uppmärksammades allvarligt på bestämmelserna om parternas närvaro vid rättegången i brottmål (OKV/330/1/2015 och OKV/1372/1/2015; ärendena avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Kravet på snabb delgivning av stämningar

I ett brottmål som drevs av målsäganden ensam hade tingsrätten inte delgett svarandena stämningarna innan åtalsrätten hade preskriberats. Vid den tidpunkt då målet inleddes kvarstod emellertid bara mindre än en månad innan åtalsrätten skulle preskriberas, vilket måste betraktas som en relativt kort tid. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade tingsdomaren på vikten av att följa upp preskriptionstiderna och på att stämningar ska delges utan dröjsmål. Se även sida 121 (OKV/1896/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pia Tulkki-Ansinn).

Dröjsmål vid behandlingen i förvaltningsdomstolen

I ett fall hade de besvär/den klagan som tillställts en förvaltningsdomstol överförs till den behöriga förvaltningsdomstolen först efter att den tidsfrist som föreskrivits för klagan hade löpt ut. Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid att det inte i det aktuella fallet hade uppdagats något lagstridigt förfarande från förvaltningsdomstolens sida. Med beaktande av grundlagens bestämmelse om att ett ärende ska behandlas på ett behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål, ansåg han dock att det korrekta förfarandet med avseende på parternas rättsskydd är att ett besvär/särende eller en klagan överförs till den behöriga myndigheten så fort som möjligt. Domstolen ska se till att dess in-

terna förfaranden för överföring av ärenden är tillräckligt välfungerande (OKV/561/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kostama).

Besvär som gällde ett internationellt skatteärende hade varit under behandling vid en förvaltningsdomstol i 21,3 månader. Efter åren 2012 och 2013 hade förvaltningsdomstolen dock avsevärt lyckats förkorta sina behandlingstider för internationella skattebesvär. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav förvaltningsdomstolen sin uppfattning om att behandlingstiden i det aktuella fallet varit oskäligt lång (OKV/988/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Outi Kostama).

I ett annat fall hade behandlingen av kommunalbesvär vid en förvaltningsdomstol räckt 19 månader. Förvaltningsdomstolens genomsnittliga behandlingstid för kommunala ärenden var enligt utredningen vid denna tidpunkt 9,5 månader. I det aktuella fallet var det inte fråga om något sådant omfattande ärende som lämnade rum för tolkning och vars utredning och avgörande därför skulle ha krävt särskilt mycket tid. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg därmed att besvären inte hade behandlats utan ogrundat dröjsmål, på det sätt som 21 § i grundlagen kräver (OKV/1822/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Outi Kostama).

Vidare hade behandlingen av ett besvär/särende vid en förvaltningsdomstol i ett fall räckt ca 10,5 månader. Det ärende som avsågs i klagomålsskrivelsen borde enligt lagen ha behandlats skyndsamt. En förvaltningsdomstolssekreterare hade emellertid av misstag inte sänt klaganden bila-

gorna till utredningen tillsammans med begäran om genmäle. Biträdande justitiekanslern ansåg att ärendets behandlingstid inte motsvarade universitetslagens eller grundlagens krav på att ärendena ska behandlas utan dröjsmål. Han konstaterade att inte heller statstjänstemannalagens krav på att en tjänsteman ska utföra sina uppgifter väl och omsorgsfullt hade uppfyllts i det fall som avsågs i klagomålet (OKV/707/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kostama).

Dröjsmål vid behandlingen av ärenden vid försäkringsdomstolen

Behandlingen av ett besvärssärende som gällde pension hade räckt ungefär tre år och fyra månader vid försäkringsdomstolen. Justitiekanslern fäste vikt bl.a. vid att ärendets förberedelsefas hade varit förhållandevis lång och vid att domstolen trots detta hade beslutat sig för att begära omfattande tilläggsutredningar i ärendet ännu ungefär två år efter att behandlingen inletts. Av utredningarna och dokumenten framgick det dock inte i övrigt till alla delar hur ärendets behandling hade framskridit. Ärendets behandlingstid hade emellertid också påverkats av att ordföranden för den avdelning där ärendet behandlades hade varit tjänstledig under den tid ärendet var under behandling och det inte ansetts vara möjligt att byta ordförande mitt under behandlingen. Justitiekanslern konstaterade att han inte hade skäl att ifrågasätta att det varit motiverat att behandla ärendet i den sammansättning som var förtrogen med det och som hade inhämtat behövliga tilläggsutredningar i ärendet. Eftersom ärendet dock redan då ordföranden inledde sin tjänstledighet hade varit under behandling i över två år och nio månader, ansåg justitiekanslern att det inte kunde anses korrekt att ärendets behandling inte hade ordnats så att tjänstledigheten in-

te längre skulle ha påverkat behandlingstiden. Justitiekanslern konstaterade att besvärssärendets behandlingstid avsevärt avvek från den genomsnittliga behandlingstiden för motsvarande pensionsärenden vid försäkringsdomstolen och att behandlingstiden i detta fall varit oskäligt lång. Ärendets behandling hade därmed inte i enlighet med 21 § 1 mom. i grundlagen framskridit utan ogrundat dröjsmål.

Behandlingen av det ärende som gällde undanröjande av försäkringsdomstolens ovan nämnda beslut hade å sin sida räckt ungefär två år och två månader vid försäkringsdomstolen. Behandlingstiden var betydligt längre än den genomsnittliga behandlingstiden för ansöknings- ar om undanröjande av beslut. Justitiekanslern konstaterade till denna del bl.a. att han inte hade skäl att bestrida försäkringsdomstolens uppfattning om att det varit motiverat att behandla ansökan om undanröjande tillsammans med vissa andra besvärssärenden gällande pensioner som var under behandling samtidigt. I ärendet hade det även förekommit omfattande korrespondens mellan partens ombud och försäkringsdomstolen, och ombudet hade sänt in omfattande tilläggsutredningar till försäkringsdomstolen. Justitiekanslern konstaterade att han inte hade anledning att anse att det uppkommit dröjsmål vid någon enskild fas i samband med ärendets behandling. Ärendets sammanlagda behandlingstid hade emellertid blivit tämligen lång, och kunde betraktas som oskälig.

Justitiekanslern delgav försäkringsdomstolen sin uppfattning om behandlingstiden för besvärssärendet och ansökan om undanröjande av beslutet samt uppmärksammade försäkringsdomstolen på att ärendena enligt 21 § 1 mom. i grundlagen ska behandlas utan ogrundat dröjsmål (OKV/868/1/2014; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Marjo Mustonen).

Vidare aktualiserades ett fall där behandlingen av besvär över ett beslut om sjukdagpenning hade räckt nästan ett år och tio månader vid försäkringsdomstolen. Denna tid överskred avsevärt den genomsnittliga behandlingstiden för motsvarande ärenden vid den aktuella tidpunkten. Av dokumentationen framgick inte någon sådan orsak till dröjsmålet som kunde ha betraktats som godtagbar. Biträdande justitiekanslern konstaterade att ärendets behandling hade fördröjts och att behandlingstiden måste betraktas som oskäligt lång. Han uppmärksammade därför försäkringsdomstolen på att ärendena enligt 21 § 1 mom. i grundlagen ska behandlas utan ogrundat dröjsmål.

Klaganden hade bett försäkringsdomstolen göra en uppskattning av behandlingstiden för klagandens ärende. På grund av semestrar fanns det emellertid ingen på plats vid försäkringsdomstolen som kunde göra en sådan uppskattning. Klaganden hade inte heller senare getts någon uppskattning av besvärarendets behandlingstid. Biträdande justitiekanslern konstaterade att domstolen, trots att den inte på begäran hade klarat av att göra en uppskattning av ärendets behandlingstid på grund av att personerna i den sammansättning som behandlade ärendet var på semester, borde ha gett uppskattningen utan någon särskild begäran strax efter att det varit möjligt att göra en sådan. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade försäkringsdomstolen på det som bestäms om uppskattning av ärendets behandlingstid i 30 a § i förvaltningsprocesslagen (OKV/1419/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Marjo Mustonen).

GRANSKNING AV STRAFFDOMAR

Rättsregistercentralen ska enligt anvisningarna för granskning av straffdomar tillstålla justitiekans-

lersämbetet vissa av de beslutsmeddelanden som tingsrätterna sänder till Rättsregistercentralen. Till sitt innehåll motsvarar ett beslutsmeddelande domslutet i en straffdom, vilket gör det möjligt att upptäcka sådana formella fel som kan förekomma i enskilda domar samt vissa systemfel.

I och med att granskningen är baserad på stickprov är det inte möjligt att upptäcka alla fel som domstolarna begår, men däremot sällas återkommande och allmänt förekommande fel effektivt fram. Målsättningen med granskningen av straffdomar är uttryckligen att dessa typer av fel ska kunna åtgärdas.

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 vanligaste påföljden att justitiekanslern meddelar sin uppfattning om saken. Utöver de nämnda påföljderna kan ett fel i vissa fall föranleda en framställning om återbrytande av en dom 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 2015 avgjordes sammanlagt 160 ärenden som inlets till följd av granskningen av straffdomar. I sex fall gavs en anmärkning och i 36 fall meddelade justitiekanslern sin uppfattning eller tog ställning till saken på något annat sätt. Dessutom gjordes sex framställningar om återbrytande hos högsta domstolen.

Straff utdömdes för en preskriberad gärning

En ordförande tilldelades en anmärkning på grund av ett fel i en dom i ett fall där svaranden förutom för det olaga hot som tillräknats denne också hade dömts för skadegörelse, trots att stämningen hade delgetts svaranden först ef-

ter att åtalsrätten för skadegörelsebrottet hade preskriberats. Felet hade inträffat på grund av ouppmärksamhet. Målsäganden hade vistats utomlands och ärendets behandling hade därför fördröjts, vilket hade lett till att skadegörelsebrottet hade hunnit preskriberas. Felet hade dock inte medfört någon skada för parterna i målet, eftersom hovrätten på grundval av preskriptionen hade förkastat åtalet för den skadegörelse som tingsrätten hade tillräknat svaranden och befriat svaranden från det ådömda straffet till den del det gällde det nämnda brottet (OKV/33/30/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Underskridning av minimistraflet

En ordförande tilldelades en anmärkning på grund av ett fel i en dom i ett fall där svaranden i strid med 2 c kap. 2 § i strafflagen hade dömts till ett fängelsestraff på 10 dagar. Enligt det nämnda lagrummet är fängelsestraffets minimilängd 14 dagar. Ordföranden konstaterade att straffet hade bestämts felaktigt, så att det avvek från det minimistraflet som anges i strafflagen (OKV/41/30/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Underskridning av straffskalan

En ordförande tilldelades en anmärkning på grund av ett fel i en dom i ett fall där svaranden i strid med 36 kap. 2 § i strafflagen hade dömts till ett fängelsestraff på tre månader. Enligt det nämnda lagrummet ska gärningsmannen dömas till fängelse i minst fyra månader. Enligt ordföranden var det fråga om ett mänskligt misstag, där ordföranden inte hade noterat att minimistraflet var fyra månader (OKV/37/30/2015; ärendet avgjordes

av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Prövotiden för villkorligt fängelsestraff

I tre fall tilldelades den ordförande som ansvarade för domen en anmärkning på grund av att prövotiden för det villkorliga fängelsestraff som ådömts svaranden underskred den minimitidsfrist som föreskrivs för prövotiden i 2 b kap. 3 § i strafflagen.

I ett av fallen hade det bestämts att prövotiden skulle upphöra sex månader efter att domen meddelats. Den utdömda prövotiden underskred därmed avsevärt den minimitidsfrist som föreskrivs för prövotiden i 2 b kap. 3 § i strafflagen (OKV/4/30/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

I de två andra fallen hade tingsrättens ordförande inom en kort tid meddelat två domar där det hade bestämts att prövotiden för det villkorliga fängelsestraff som hade ådömts svaranden skulle upphöra den dag domen meddelades (OKV/3/30/2015 och OKV/8/30/2015; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Därutöver uppmärksammades ordföranden i 15 olika fall på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid tillämpningen av 2 b kap. 3 § i strafflagen, på grund av att svaranden hade ådömts en kortare prövotid för villkorligt fängelsestraff än vad som föreskrivs i 2 b kap. 3 § (t.ex. OKV/6/30/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Samhällstjänst

I två fall underskred den samhällstjänst som hade ådömts svaranden istället för fängelsestraff det minimitimantal som föreskrivs för samhällstjänst i lagen. I dessa fall uppmärksammades ordföranden på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid tillämpningen av bestämmelserna om samhällstjänst (OKV/97/30/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori samt OKV/77/30/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Omvandling av samhällstjänst till fängelse

I tre fall hade svarandens oavtjänade samhällstjänst omvandlats till fängelse med tillämpning av ett annat förvandlingsförhållande än vad som använts vid fastställandet av samhällstjänsten. I dessa fall uppmärksammades tingsrättens ordförande på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid tillämpningen av bestämmelserna om samhällstjänst (OKV/13/30/2015, OKV/14/30/2015 och OKV/20/30/2015; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Skrivfel och därmed jämförbara fel

I sex fall där domslutet innehöll skrivfel eller därmed jämförbara fel uppmärksammades den ordförande som ansvarade för domen på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid avfattandet 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 straffverkställigheten eller annars ge en felaktig bild av domens innehåll.

I ett av fallen hade grov misshandel antecknats som tillräknad gärning i domslutet istället för den misshandel som i själva verket hade tillräknats svaranden (OKV/75/30/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori).

I ett annat fall hade grovt rattfylleri antecknats som tillräknad gärning i domen istället för den ovarsamma hantering som hade tillräknats svaranden (OKV/5/30/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

I två fall hade begynnelse datumet för dröjsmålsrättan på den ersättning som svaranden ålagts betala utelämnats ur domslutet (OKV/37/30/2014 och OKV/64/30/2014; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori).

I ett fall framgick inte de tillräknade brotten tydligt av domen. Detsamma gällde det straff som svaranden hade påförts för brotten (OKV/2/30/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

På grund av ett skrivfel hade en betydligt längre tid för frihetsberövande i ett fall antecknats i domslutet än vad det i själva verket varit fråga om (OKV/11/30/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Böter som tillägsstraff och beräkning av böterna

Under verksamhetsåret uppdagades en ny typ av fel som berörde beräkningen av böter som påförs vid sidan av fängelsestraff. Böteskalkylatorn i systemet för brottmålsdomar Ritu kan ge ett felaktigt resultat om domaren eller någon annan som använder kalkylatorn glömmer att välja kommandot "Beräkna" efter att ha ändrat de siffror som matats in i kalkylatorn. I tre fall där böternas totala belopp blivit felaktigt på grund av den ovan nämnda funktionen i systemet uppmärksammades ordföranden på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid avfattandet av domen. Se även sida 118 (OKV/26/30/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen samt OKV/30/30/2015 och OKV/31/30/2015; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Beaktandet av ett tidigare utdömt fängelsestraff

I tre olika fall uppmärksammades tingsrättens ordförande på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid tillämpningen av 7 kap. 6 § i strafflagen. I ett av fallen hade det villkorliga fängelsestraff som svaranden tidigare ådömts betraktats som en tillräcklig påföljd för de gärningar som tillräknades svaranden. Lagen innehåller emellertid inte några bestämmelser om att andra tidigare utdömda straff än ovillkorliga fängelsestraff kan beaktas vid bestämmandet av straff. (OKV/79/30/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori) I de två andra fallen hade det fängelsestraff som ådömts svaranden

jämkats med beaktande av en dom som meddelats innan svaranden gjort sig skyldig till de nya tillräknade gärningarna (OKV/22/30/2015 och OKV/39/30/2015; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Påförande av körförbud

I tre fall uppmärksammades ordföranden på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid tillämpningen av 64 och 66 § i körkortslagen. I ett av fallen hade svaranden dömts för två olika fall av grovt rattfylleri, och i strid med det relevanta lagrummet påförts ett körförbud som var kortare än ett år. (OKV/21/30/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Henna-Riikka Välinen) I de två andra fallen hade svaranden påförts ett körförbud som var kortare än vad som föreskrivs i 66 § i körkortslagen (OKV/19/30/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen samt OKV/32/30/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Bestämmelserna om en ung person

I ett fall hade svaranden dömts för försök till stöld i egenskap av ung person, trots att svaranden vid gärningstidpunkten hade fyllt 18 år. Ordföranden uppmärksammades i detta fall på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid tillämpningen av 6 kap. 8 § i strafflagen (OKV/23/30/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Rättelseanteckningar i ett domslut

Av domslutet framgick det i ett fall inte huruvida den tid svaranden varit frihetsberövad hade dragits av från det ungdomsstraff som svaranden dömts till. Vidare syntes det i domslutet att domen hade rättats två gånger, men det framgick inte vad den rättelseanteckning som gjorts 14.8.2014 berörde.

Den tingsdomare som fungerat som ordförande vid ärendets behandling uppgav i sin utredning att innehållet i den kopia av domen som biträdande justitiekanslern hade tillgång till avvek från den dom som hade meddelats i tingsrättens kansli och som fanns bifogad till hovrättens dom. Tingsdomaren antog att felet kunde ha orsakats av systemet för brottmålsdomar Ritu.

Justitiekanslersämbetet utredde saken hos Rättsregistercentralen, som svarar för Ritu-systemet. Av utredningen framgick det att felet hade orsakats av systemet. Rättsregistercentralen meddelade justitiekanslersämbetet att felet skulle åtgärdas. Se även sida 118 (OKV/1/30/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

ÅKLAGARVÄSENDET

Ett brott preskriberades under åtalsprövningen

En häradsåklagare hade fått till uppdrag att utföra åtalsprövningen i ett ärende där två personer misstänktes för misshandel, vars preskriptionstid är fem år, och en tredje person misstänktes för motstånd mot person som upprätthåller ordningen, för vars del preskriptionstiden är två år. Det sist nämnda brottet hade preskriberats under den tid åtalsprövningen pågick. Åklagaren hade

fått förundersökningsprotokollet först ca 2,5 månader innan det lindrigare brottet skulle preskriberas, eftersom förundersökningen i det aktuella fallet hade räckt tämligen länge, 21 månader.

Vid bedömningen av åklagarens försummelse kunde man som en förmildrande omständighet beakta att åklagaren enligt sin egen utsaga hade haft för avsikt att fatta beslut om åtalseftergift för det lindrigare brottet, vars preskriptionstid var två år, och koncentrera sig på det allvarigare brottet, dvs. på det misshandelsbrott för vars del preskriptionstiden var fem år. På grund av detta och med beaktande av vissa andra omständigheter som också framgick av ärendet kunde åklagarens försummelse således anses vara av större betydelse i principiellt avseende än i fråga om sina praktiska konsekvenser.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade emellertid åklagarmyndigheterna på vikten av att tjänsteåligganden som hänför sig till åtalsprövningen utförs snabbt (OKV/1067/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Tom Smeds).

Dröjsmål i samband med ett brottmål gällande unga personer

Behandlingen av ett brottmål där svarandena vid gärningstidpunkten varit unga personer hade sammanlagt räckt nästan två år från det att förundersökningen inleddes tills tingsrättens dom vunnit laga kraft. Ärendet hade dröjt hos polisen i ett drygt år och hos åklagaren i ett drygt halvt år. Tingsrätten hade emellertid behandlat målet snabbt.

Åklagaren hade blivit tvungen att lägga ner det åtal som denne redan väckt i ärendet, eftersom väckandet av åtal för det aktuella brottet krävde ett åtalsförordnande av riksåklagaren. Det hade dessutom efter att åtalsförordnandet

getts uppkommit ett ogrundat dröjsmål när det gällde att föra ärendet till domstolen för behandling. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade åklagaren på vikten av att tjänsteåligganden som hänför sig till åtalsprövningen utförs snabbt. Se även sida 122 (OKV/1787/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Tom Smeds).

UTSÖKNING

Riksfogdeämbetets förfarande i utnämningsärenden

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot två tjänsteutnämningar där riksfogden hade tillsatt ledande häradsfogdetjänster. Klaganden ansåg t.ex. att utnämningspromemoriorna i dessa fall var ensidiga och favoriserade vissa sökande.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att utnämningspromemoriorna gällande de aktuella tjänsteutnämningarna inte i alla avseenden uppfyllde de krav som ställs på motiverandet av beslut i 45 § 1 mom. i förvaltningslagen. I promemoriorna hade man närmast koncentrerat sig på att redogöra för lämpligheten hos den person som föreslagits bli utnämnd till tjänsten istället för att utföra en genuin jämförelse av de tre toppsökande som hade tagits med i meritjämförelsen. Av promemoriorna och de inhämtade utredningarna kunde man sluta sig till att den avgörande skillnaden mellan de i övrigt likvärdiga sökandena hade utgjorts av sökandenas mångsidiga erfarenhet och personliga egenskaper, och i det andra fallet framför allt av sökandenas personliga egenskaper. Av denna anledning skulle det ha varit motiverat att åtminstone på något sätt noggrannare redogöra för dessa faktorer också för de två andra toppsökandenas del.

Klaganden riktade också kritik mot att två häradsfogdetjänster hade tillsatts för en bestämd tid på två år utan att tjänsterna på något sätt hade förklarats lediga att sökas.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det i ljuset av de relevanta bestämmelserna och anvisningarna fanns skäl att kritisera Riksfogdeämbetets förfarande på grund av att tjänsterna hade tillsatts utan något ansökningsförfarande. Ett öppet ansökningsförfarande skulle i det aktuella fallet ha främjat den centrala målsättning som hänför sig till tillsättandet av en tjänst, nämligen att den mest kompetenta tillgängliga personen utses till tjänsten. Ett sådant ansökningsförfarande skulle även utåt ha gett ett mer förtroendeingivande intryck av utnämningsförfarandets öppenhet och opartiskhet. I det aktuella fallet skulle det dessutom ha funnits skäl att informera om de tidsbestämda häradsfogdetjänsterna i statsförvaltningens interna tjänsteregleringssystem.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade för framtiden Riksfogdeämbetet på det han framfört om motiverandet av utnämningsbeslut och utarbetandet av utnämningspromemior samt om ansökningsförfarandet för tidsbestämda tjänsteförhållanden (OKV/1512/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Markus Löfman).

Utsökningsmyndigheternas rådgivningsskyldighet

I ett klagomål uppmärksammades ett fall där en utsökningsgäldenär hade ansökt om lindring av utsökningsindrivningen hos utmätningssmannen. Av ansökan framgick det emellertid inte huruvida gäldenären anhöll om begränsning av utmätningssbeloppet eller om en fri månad. I denna situation borde utmätningssmannen enligt biträ-

dande justitiekanslern ha säkerställt att gäldenären hade kännedom om de till buds stående alternativen och ha frågat vilket alternativ gäldenären avsåg i sin ansökan.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade utsokningsverket och särskilt den häradsutmättningsman som svarade för klagandens ärenden på utsokningsbalkens bestämmelser om kravet på tillbörligt förfarande och öppenhet (OKV/1303/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Tom Smeds).

Vårdslöshet vid utsokningsförfarandet

I ett fall hade den utmätning som utförts av en häradsutmättningsman riktat sig mot det skyddade belopp som avses i 4 kap. 48 § i utsokningsbalken. De oriktigt utmätta medlen hade redovisats till utmätningborgenärerna. Enligt häradsutmättningsmannens utredning hade redovisningen skett av ouppmärksamhet.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att häradsutmättningsmannen hade handlat lagstridigt i och med sin försummelse av att beakta de faktorer som inverkade på det skyddade beloppet. Häradsutmättningsmannen hade handlat felaktigt också vid redovisningen av medlen. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade häradsutmättningsmannen på vikten av ett omsorgsfullt och noggrant förfarande (OKV/1893/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Outi Lehvä).

I ett annat fall riktade en utsokningsgäldenär i ett klagomål kritik mot att häradsutmättningsmannen i sitt beslut om det skyddade beloppet i samband med utmätning av pension inte hade tagit hänsyn till att gäldenären hade vårdnaden om en min-

derårig person. Häradsutmättningsmannen medgav att förfarandet varit vårdslöst på det sätt som klaganden beskrev, men meddelade samtidigt att korrigerande åtgärder hade vidtagits med anledning av det inträffade.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade häradsutmättningsmannen på den omsorg och noggrannhet som krävs av en utmättningsman vid fastställandet av det skyddade beloppet i samband med utmätning av lön och pension (OKV/248/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Tom Smeds).

Redovisning av medel trots verkställighetsförbud

I utsokningsbalken bestäms det att besvär över en verkställighetsåtgärd eller över utmättningsmannens beslut får anföras av den vars rätt berörs av åtgärden eller beslutet. Efter den slutgiltiga redovisningen får besvär anföras endast över fel i redovisningen (11 kap. 1 §). Den domstol som behandlar utsokningsbesvär kan på begäran av en part eller på eget initiativ meddela ett förordnande om avbrott (10 kap. 20 § 1 mom.). Utmättningsmannen ska avbryta verkställigheten efter att ha fått meddelande om förordnandet om avbrott (10 kap. 24 § 1 mom.).

Domstolens förordnande om avbrott har betraktats som ett centralt rättsmedel för den som söker ändring. Förordnandet om avbrott avbryter den slutliga redovisningen och tryggar därmed utsokningsbesvärens behandling.

I klagandens fall hade utsokningsverket under två skilda år i strid med tingsrättens förordnanden om avbrott redovisat medel som var föremål för utmätning av skatteåterbäring till utsokningsborgenärerna. Förordnandena om avbrott hade registrerats i utsokningens informationssystem Uljas och redovisningen av de

medel som var föremål för utmätning hade avbrutits. Av någon anledning hade förordnandena om avbrott emellertid inte noterats i samband med den slutliga redovisningen.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att klaganden på grund av utsökningsverkets felaktiga förfarande hade förlorat sin faktiska möjlighet till ändringssökande. Utsökningsverket hade därmed genom sitt förfarande kränkt den rätt till en rättvis rättegång som tryggas i 21 § i grundlagen och i artikel 6.1 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade allvarligt utsökningsverket på vikten av att iakttä omsorg och noggrannhet vid registreringen och beaktandet av anteckningar i utsökningens informationssystem Uljas (OKV/1313/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Pia Tulkki-Ansinn).

Utmätning av periodisk inkomst

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot en häradsutmättningsman för att denne hade utmätt en lönefordran utan förhandsmeddelande.

Häradsutmättningsmannen konstaterades dock inte ha handlat i strid med lagen vid utmätningen. Det var fråga om utmätning av lön, dvs. periodisk inkomst, i samband med vilken det enligt utsökningsbalken inte behöver ges något förhandsmeddelande om det finns anledning att anta att meddelandet kännbart försvårar verkställigheten. I det aktuella fallet skulle klagandens förra arbetsgivare sannolikt ha betalat lönefordran direkt till klaganden ifall utmätningen inte hade genomförts utan förhandsmeddelande. Ett förhandsmeddelande till klaganden skulle därmed kännbart ha kunnat försvåra verkställigheten.

Biträdande justitiekanslern ansåg emellertid, liksom även Riksfogdeämbetet som gav ett utlåtande i ärendet, att de uppgifter och den utredning som den ledande häradsfogden vid det lokala utsökningsverket hade gett till laglighetsövervakaren innehöll vissa punkter som gav anledning till kritik. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade dessa punkter i sitt beslut.

Den ledande häradsfogden hade en felaktig uppfattning om den utmätta lönefordrans rättsliga karaktär och om vad begreppet periodisk inkomst innefattar. Den ledande häradsfogden hade också uppställt en tidsfrist för laglighetsövervakaren inom vilken ställningstagandet till verkställighetsärendets lagenlighet skulle ges. Detta förfarande grundade sig inte på lag och var onödigt med beaktande av att det inte hör till laglighetsövervakarens behörighet att fatta beslut om verkställighetsfrågor (OKV/1162/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Tom Smeds).

Sändandet av ett obefogat betalningsförbud

I ett fall hade utmätningen för täckning av en fordran som var föremål för utsökning felaktigt genomförts två gånger. Häradsutmättningsmannen hade först sänt gäldenärens arbetsgivare ett meddelande om att en del av gäldenärens lön skulle redovisas till utsökningsverket. Den fordran som var föremål för indrivning hade därmed blivit täckt och gäldenären hade per post fått ett kvitto över att skulden var betald. Efter en tid fick gäldenärens arbetsgivare emellertid ett nytt meddelande från utsökningsverket, av vilket det framgick att en del av lönen igen skulle innehållas och redovisas till utsökningsverket för täckning av samma ovan nämnda utsökningsskuld. Arbetsgivaren iakttog förordnandet och redovisade medlen till utsökningsverket.

Enligt Riksfogdeämbetets utlåtande var det dock inte fråga om att häradsutmätningsmannen skulle ha handlat felaktigt i det aktuella fallet. Enligt utlåtandet hade nämligen utskriften av ett nytt betalningsförbud och hävningen av det tidigare betalningsförbudet i detta fall gått om varandra. Av denna orsak hade det ur informationssystemet sänts både ett nytt betalningsförbud gällande engångsinnehållning och ett meddelande om hävning av betalningsförbudet till arbetsgivaren. Av utlåtandet kunde man sluta sig till att Riksfogdeämbetet ansåg att det fel som skett i det aktuella fallet, dvs. den dubbla utmätningen, hade orsakats av informationssystemet och inte av någon enskild tjänsteman.

Biträdande justitiekanslern konstaterade å sin sida att det inte på något sätt kan betraktas som godtagbart med tanke på kundernas rättsskydd och myndigheternas förvaltningsverksamhet att en kund som resultat av myndighetsarbetet eller en funktion i myndighetens informationssystem sänds en betalningspåminnelse i ett utmätningssärende där betalning redan har erlagts till utsökningsverket eller att kundens arbetsgivare rentav sänds ett betalningsförbud i ett sådant ärende. Riksfogdeämbetet bär i egenskap av högsta förvaltningsmyndighet inom utsökningen i sista hand ansvaret för att utsökningens informationssystem inte äventyrar kundernas rättsskydd.

Därför bad biträdande justitiekanslern Riksfogdeämbetet senast 31.12.2015 meddela honom vilka åtgärder som vidtagits för att eliminera det problem som konstaterats i samband med det enskilda klagomålet och som enligt hans uppfattning även förekommit mer allmänt.

Riksfogdeämbetet meddelade att utsökningens informationssystem ska ses över. Hittills har den automatiska utskriften av nya betalningsförbud som sker på grund av den årliga ändringen av det skyddade beloppet och som genomförs under ett veckoslut i mitten av december

även omfattat betalningsförbud som berör engångsinnehållningar. Informationssystemet ska ändras så att sådana betalningsförbud som berör engångsinnehållningar inte skrivs ut på nytt. Detta förfarande träder emellertid i kraft först i december 2016, i samband med utskriften av betalningsförbud för år 2017, eftersom det inte längre var möjligt att göra datatekniska ändringar i utskriften av betalningsförbud för år 2016 (OKV/49/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Tom Smeds).

Passivregistreringens upphörande i ett utsökningsärende och förmedlingen av information om saken

Av ett klagomål framgick det att klaganden hade fått ett brev från utsökningsmyndigheten där det meddelades att passivregistreringen av klagandens utsökningsärende hade upphört samma dag. Det utsökningsärende där klaganden var borgenär hade överförts till passivregistret ungefär ett år tidigare.

I brevet nämndes det att passivregistreringens upphörande grundade sig på en bestämmelse i utsökningsbalken. Klaganden hade dock noterat att en passivfordran enligt den nämnda bestämmelsen är i kraft två år från den dag då intyget över hindret utfärdats, dvs. från den tidpunkt då gäldenären konstaterats vara medellös. I det aktuella fallet hade passivregistreringen emellertid upphört redan ett drygt år efter den nämnda tidpunkten. Vid undersökningen av klagomålet framgick det att den förtida avregistreringen av passivfordran berodde på att gäldenären hade försatts i konkurs. Det hade inte förekommit något lagstridigt förfarande i ärendet.

Biträdande justitiekanslern upptäckte emellertid vissa brister i förfarandet för förmedling av information vid utsökningsmyndigheten.

För det första hade myndigheten i det brev som sänts till klaganden angett att passivfordrans registrering hade upphört på grundval av den bestämmelse i utsökningsbalken där det nämns att registreringen är i kraft i två år. I brevet nämndes det inte alls att den förtida avregistreringen av passivfordran i det aktuella fallet inte grundade sig på den huvudregel som framgick av det nämnda lagrummet utan på att gäldenären hade försatts i konkurs. Det meddelande som hade sänts till klaganden kunde således i rättsligt avseende betraktas som vilseledande.

För det andra framgick det att varken den ansvariga häradsutmätningsmannen eller någon annan tjänsteman vid utsökningsverket tillställdes några kopior av de meddelanden som med hjälp av automatisk databehandling sändes till kunderna av en utomstående tjänsteproducent. Enligt en tjänsteman vid utsökningsverket hade utsökningsverkets personal bara tagit del av modellexemplar av meddelandena.

Biträdande justitiekanslern ansåg att en sådan situation där en kund inom utsökningen på grundval av ett brev kontaktar den tjänsteman som antecknats som kontaktperson i ärendet och i detta sammanhang får veta att tjänstemannen inte alls känner till det meddelande som sänts till kunden eller dess rättsliga grund är ägnat att försvaga förtroendet såväl för utsökningsverksamheten som för myndighetsverksamheten över lag.

Av denna anledning bad biträdande justitiekanslern Riksfogdeämbetet senast 31.3.2016 meddela honom vilka åtgärder som eventuellt ansetts befogade att vidta för att åtgärda de brister som uppdagats i utsökningens meddelandesystem.

Riksfogdeämbetet meddelade att det i den regeringsproposition som utarbetats på grundval av det förslag som lagts fram av lagstiftningsarbetsgruppen för ett projekt för att reformera utsökningsväsendets struktur (RP 137/2015 rd)

föreslås att man ska upphöra med att sända meddelanden om att passivregistreringen upphör. I fortsättningen sänds sökanden ett meddelande om saken bara då ärendet överförs till passivregistret. I detta sammanhang meddelas det att passivregistreringen är gällande i två år. Riksfogdeämbetet kommer i fortsättningen att sända sökanden ett meddelande även i det fall att passivregistreringen undantagsvis upphör innan två år förflutit, trots att lagändringen inte kräver detta.

För det andra meddelade Riksfogdeämbetet att utsökningens informationssystem ska utvecklas så att alla de dokument som sänds till gäldenären syns i systemet och även kan öppnas för att granskas i visuell form. Avsikten är att denna ändring ska genomföras i maj 2016 (OKV/997/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Tom Smeds).

DE ALLMÄNNA RÄTTSHJÄLPSBYRÅERNA

En rättshjälpsbyrås förfarande i samband med en ansökan om rättshjälp

I ett klagomål uppmärksammades ett fall där klaganden hade tillställt en rättshjälpsbyrå en ansökan om rättshjälp och samtidigt bett byrån rekommendera ett privat biträde specialiserat på familjerätt. Rättshjälpsbyrån hade i ett e-postmeddelande svarat klaganden bl.a. att byrån bara behandlade elektroniska ansökningar om rättshjälp som privata biträden upprättat i Romeo-systemet.

Justitiekanslern ansåg att rättshjälpsbyråns meddelande till klaganden var felaktigt till den del det konstaterades att byrån bara behandlade elektroniska ansökningar om rättshjälp som privata biträden upprättat i Romeo-systemet. Svaret hade till denna del gett klaganden en felaktig

bild av hur det är möjligt att ansöka om rätts-hjälp. Rättshjälpsbyrån hade emellertid omedelbart efter att det delvis felaktiga meddelandet hade sänts till klaganden tillställt denne meddelanden med information om möjligheten att fatta beslut om rättshjälp och om att rättshjälp alternativt kan ges av ett offentligt rättsbiträde eller av ett privat biträde, samt gett anvisningar om förfarandet och lämnat kontaktuppgifter till advokater. Klagandens rättsskydd och möjlighet att få sådan rättshjälp som avses i rättshjälpslagen kunde därmed inte anses ha äventyrats av det delvis felaktiga meddelandet. Justitiekanslern ansåg att det inte fanns skäl att vidta andra åtgärder i ärendet än att delge rättshjälpsbyrån sin uppfattning om det felaktiga förfarandet (OKV/346/1/2014; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Hanna-Mari Pekuri).

Överföring av ett ärende till den behöriga myndigheten

En rättshjälpsbyrå hade tillsänts ett skadeståndsanspråk där skadestånd krävdes med anledning av att ett offentligt rättsbiträde i ett indrivningsärende hade ingått ett förlikningsavtal utan sin huvudmans vetskap. Det ledande offentliga rättsbiträdet hade emellertid inte överfört skadeståndsanspråket till Statskontoret för behandling, eftersom det ledande offentliga rättsbiträdet ansåg att sökanden inte hade orsakats någon skada av det offentliga rättsbitrådets förfarande.

Justitiekanslern konstaterade att Statskontoret är den myndighet som enligt lagen om statens skadestandsverksamhet är behörig att behandla ett skadeståndsanspråk mot staten då anspråket grundas på ett fel eller en försummelse som en statlig myndighet har begått. En rättshjälpsbyrå eller ett ledande offentligt rättsbiträde har således inte behörighet att behandla ett

skadeståndsanspråk som grundar sig på ett offentligt rättsbitrådes fel eller försummelse. Det ledande offentliga rättsbiträdet borde således ha överfört det inkomna skadeståndsanspråket till Statskontoret för behandling, trots att denne ansatt att anspråket inte skulle leda till ett positivt ersättningsbeslut. I 8 § i förvaltningslagen, som gäller myndigheternas rådgivningsskyldighet, bestäms det också att en myndighet ska hänvisa kunden till den behöriga myndigheten.

Justitiekanslern uppmärksammade det ledande offentliga rättsbiträdet för framtiden på vikten av att ett ärende överförs till den behöriga myndigheten och av att förvaltningslagens bestämmelser om rådgivningsskyldigheten iakttas (OKV/895/1/2015; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av konsultativa tjänstemannen Johanna Koivisto).

Behandlingen av en dokumentbegäran

Enligt ett klagomål hade klagandens dokumentbegäran inte behandlats på det sätt som lagen kräver vid en rättshjälpsbyrå. En vägran att lämna ut begärda dokument ska grunda sig på lag, och även då det finns en laglig grund för vägran ska den läggas fram för kunden på ett sakligt och neutralt sätt. Kunden ska också ges tydlig information om möjligheten att föra dokumentbegäran till myndigheten för avgörande genom ett överklagbart beslut (OKV/1144/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiek-kataipale och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Motiverandet av ett tjänstutnåmningsbeslut och jämlikheten vid ansökningsförfarandet

I en utnåmningspromemoria som det ledande offentliga rättsbiträdet vid en rättshjälpsbyrå ha-

de utarbetat för tillsättandet av en tjänst som offentlig rättsbiträde hade sökandenas meriter och egenskaper jämförts på ett bristfälligt sätt. Kravet på att sökandena ska bemötas jämlikt hade inte heller beaktats tillräckligt väl i samband med ansökningsförfarandet, eftersom de två interna sökandena hade getts möjlighet att på förhand förbereda sig på intervjun med hjälp av skriftliga uppgifter.

Det ledande offentliga rättsbiträdet uppmärksammades på att utnämningsspromemorian ska innefatta en tillbörlig jämförelse av sökandenas meriter och på att besluten ska motiveras på ett tillbörligt sätt samt på att sökandena ska bemötas jämlikt vid ansökningsförfarandet (OKV/2215/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Petri Rouhiainen).

BARNOMBUDSMANNEN

Förfarandet vid behandlingen av en informationsbegäran

Enligt ett klagomål som anfördes hos justitiekanslern hade en person bett barnombudsmannen ge information om vilka kommuner som enligt barnombudsmannens uppgifter i egenskap av hemkommun för ett barn vägrat att finansiera slutförandet av grundskolan för ett barn i sjukhusvård efter att barnet överskridit läropliktsåldern. Enligt den utredning som lagts fram i klagomålet hade barnombudsmannens byrå svarat att byrån inte närmare kommenterade sådana enskilda fall som byrån fått kännedom om.

Enligt barnombudsmannens utredning ingick de aktuella uppgifterna i ett sådant personregister som i enlighet med personuppgiftslagen bildats hos barnombudsmannen på grundval av kontakter från medborgarna. I enlighet med registerbe-

skrivningen utlämnades inte uppgifter ur registret över medborgarkontakter till någon utanför byrån. Enligt barnombudsmannens uppfattning var uppgifterna om kommunernas namn dessutom sekretessbelagda med stöd av 24 § 1 mom. 25 punkten i offentlighetslagen.

I 8 § 4 mom. i personuppgiftslagen bestäms det att utlämnandet av personuppgifter ur myndigheternas personuppgifter sker med stöd av offentlighetslagen. I fråga om rätten att få uppgifter ur myndigheternas personregister och annat utlämnande av personuppgifter ur dessa personregister gäller enligt det nämnda momentet det som föreskrivs om offentlighet för myndighetshandlingar.

I 14 § i offentlighetslagen finns bestämmelser om behandlingen av en dokumentbegäran. Då en tjänsteman vägrat att lämna ut begärda uppgifter ska myndigheten enligt offentlighetslagen på begäran fatta ett överklagbart beslut om saken.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade barnombudsmannen på skyldigheten att iaktta offentlighetslagens procedurbestämmelser (OKV/1873/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Outi Kauppila).

ÅLANDS SJÄLVSTYRELSE

Myndigheternas rådgivningsskyldighet

Av ett klagomål framgick det att klaganden, då denne övervägt att inleda ett våganslutningsärende, hade bett om råd av den trafikbyrå som är underställd Ålands landskapsregering och som behandlar ansökningar om våganslutningar. På grundval av ett telefonsamtal i ärendet hade kla-

ganden fått ett intryck av att möjligheten att få tillstånd till en ny våganslutning var liten. Klaganden hade emellertid informerats om att det var möjligt att ansöka om en anslutning och se ifall tillstånd skulle beviljas. Klaganden hade ännu följande dag fått ett e-postmeddelande med en ansökningsblankett och tilläggsinformation om saken av byråns chef. Klaganden hade däremot informerats om handläggningsavgiften först i samband med att beslutet i ärendet hade meddelats.

Efter att ha fått ett negativt beslut i ärendet hade klaganden sänt ett brev till Ålands landskapsregering, där klaganden konstaterade att beslutets innehåll i och för sig var godtagbart men att myndigheterna på förhand borde ha informerat om handläggningsavgiften. Trafikbyrån hade besvarat klagandens brev genom att räkna upp de bestämmelser som handläggningsavgiften grundade sig på, men byrån hade inte tagit ställning till klagandens kritik mot den bristfälliga rådgivningen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det hör till myndigheternas rådgivningsskyldighet att vid behov också på eget initiativ ge råd om skötseln av ett förvaltningsärende. I det aktuella fallet borde handläggningsavgiften ha nämnts senast då möjligheterna att ansöka om våganslutning skulle godkännas hade diskuterats med klaganden. Vid den tidpunkt då ärendet avgjordes fanns det på landskapsregeringens webbplats ett omnämnande av priset för ett tillstånd till våganslutning. Av texten framgick det emellertid inte att handläggningsavgiften togs ut också då ett negativt beslut meddelades.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Ålands landskapsregering och trafikbyrån på myndigheternas rådgivningsskyldighet och skyldighet att besvara förfrågningar som berör skötseln av ett förvaltningsärende (OKV/1953/1/2014; ärendet avgjordes av biträ-

dande justitiekansler Risto Hiekkataipale och förredogs av Anu Rätty).

Inspektioner

Inspektioner gällande systemet för brottmålsdomar

På förordnande av justitiekanslern utfördes besök och inspektioner vid Östra Nylands tingsrätt 6.10.2015 och Rättsregistercentralen 2.11.2015, där temat utgjordes av systemet för brottmålsdomar Ritu. I samband med inspektionerna bekantade man sig med Ritu-systemets användning och funktion. Särskilt uppmärksammades vissa iakttagelser som gjorts i samband med laglighetskontrollen av domstolarna, som visade att användningen av systemet kunde vara orsaken till vissa fel i tingsrätternas domar.

De iakttagelser som gjordes vid besöken gav vid handen att det finns en stor risk för fel i samband med utarbetandet av domar i Ritu-systemet. I systemet finns ett stort antal fält som ska fyllas i, särskilt i ärenden som omfattar flera parter, gärningar och yrkanden. Ifall en uppgift skrivs in i fel fält leder det lätt till en situation där uppgifterna i en dom som ser ut att vara korrekt sedan på elektronisk väg överförs till andra system inkorrekt eller med felaktigt innehåll.

Vid Rättsregistercentralen, som svarar för utvecklandet av systemet, hade man vid den tidpunkt då inspektionen utfördes redan kännedom om en del av de funktioner i Ritu-systemet som orsakat problem, t.ex. det långsamma redigeringsprogram som användes för avfattandet av motiveringen, och åtgärdat eller planerat att åtgärda problemen. I samband med inspektionen informerades Rättsregistercentralen även om det fel som upptäckts i samband med granskningen av straffdomar, där rättelseanteckningarna i en

dom hade registrerats felaktigt i systemet. Enligt uppgifter från Rättsregistercentralen hade detta fel korrigerats efter inspektionen.

På grundval av inspektionen konstaterade justitiekanslern att det är problematiskt att Rit-systemet inte ger möjlighet till en sådan överblick eller utskrift av en dom med hjälp av vilken den domare som ansvarar för domen skulle kunna granska alla de uppgifter i domen som registrerats i systemet. Systemet är inkonsekvent även när det gäller de felmeddelanden som systemet sänder i samband med utarbetandet av domar. Systemet hindrar att vissa typer av lagstridiga beslut fattas och varnar för vissa felaktiga beslut, men varningar ges ändå inte i alla eller ens i huvuddelen av de situationer där det är fråga om uppenbara fel. Ett system där felmeddelanden sänds konsekvent skulle däremot va-

ra ägnat att minska risken för domar med felaktigt innehåll.

En enskild egenskap i systemet som å sin sida i praktiken har föranlett domar med felaktigt innehåll hänför sig till den funktion med hjälp av vilken utdömda böter sparas. I samband med böter finns två separata kommandon, nämligen "Beräkna" och "Spara". Om antalet dagsböter som införts i systemet eller böternas belopp ändras och denna ändring sparas utan att man först väljer "Beräkna", sparas de ändrade uppgifterna, men de utdömda böternas belopp ändras i detta fall inte så att det motsvarar de nya uppgifterna.

Justitiekanslern sände information om de iakttagelser han gjort i samband med besöken och inspektionerna till justitieministeriets justitieförvaltningsavdelning och till Rättsregistercentralen (OKV/6/51/2015 och OKV/7/51/2015).

INRIKESFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

POLISEN

Dröjsmål vid förundersökningen

I ett fall hade det tagit över tre år för polisen att utföra en förundersökningett ärende efter att en undersökningsbegäran hade inlämnats, och undersökningen pågick fortfarande vid den tidpunkt då biträdande justitiekanslern undersökte saken. Biträdande justitiekanslern konstaterade att förundersökningen inte hade utförts utan ogrundat dröjsmål på det sätt som lagen kräver. Det inträffade visade att det förekom brister bl.a. i undersökningsledningen och uppföljningen av ärendena.

Det dröjsmål som uppkommit vid förundersökningen kränkte partens grundlagsenliga rätt att få sitt ärende behandlat utan ogrundat dröjsmål. På grundval av det ovan anförda gav biträdande justitiekanslern den kriminalöverkonstapel som fungerat som utredare i ärendet en anmärkning. Dessutom uppmärksammade han synnerligen allvarligt polisinrättningen på vikten av att följa upp att förundersökningarna utförs utan dröjsmål. Den av de fyra kommissarier som senast fungerat som undersökningsledare i ärendet hade emellertid inte blivit hörd. Beträffan-

de dennes förfarande inleddes därför ett särskilt ärende (OKV/1623/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Lehvä).

På basis av den utredning som sedermera inhämtades föranledde ärendet beträffande den nämnda undersökningsledaren inga åtgärder för biträdande justitiekanslern (OKV/7/50/2015).

I ett annat fall hade klaganden meddelat polisen sina misstankar om att en viss person hade gjort sig skyldig till fyra olika typer av brott, för vars del preskriptionstiden var två år. Misstankarna gällde fortsatta brott, som fortgått i ungefär ett halvt år och upphört ungefär ett år innan brottsanmälan lämnades in. Ärendet hade varit föremål för undersökning vid polisinrättningen i ungefär ett års tid innan undersökningsledaren fattade beslut om att det inte fanns skäl att misstänka brott i ärendet. Därmed återstod det inte längre någon tid för målsäganden att utöva sin sekundära åtalsrätt.

Biträdande justitiekanslern ansåg, på de grunder som närmare framgår av beslutet, att undersökningsledaren och brottsutredaren hade försummat att i enlighet med förundersökningslagen och statstjänstemannalagen utföra förundersökningen utan ogrundat dröjsmål. Han uppmärksammade också den berörda polisinrättningen på vikten av att följa upp att för-

undersökningarna genomförs utan dröjsmål OKV/521/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Tom Smeds).

I ett relativt vanligt brottmål hade förundersökningen räckt 2 år och 8 månader utan att några egentliga undersökningsåtgärder hade vidtagits i ärendet.

Biträdande justitiekanslern ansåg, på de grunder som närmare framgår av beslutet, att undersökningsledaren och brottsutredaren hade försummat den skyldighet att utföra förundersökningen utan ogrundat dröjsmål som föreskrivs i förundersökningslagen och stats-tjänstemannalagen, samt gav dem en anmärkning. Han uppmärksammade även i detta fall den berörda polisinsrättningen på vikten av att följa upp att förundersökningarna genomförs utan dröjsmål (OKV/1757/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Tom Smeds).

I ett brottmål som drevs av målsäganden ensam hade tingsrätten inte delgett svaranden stämningarna innan åtalsrätten hade preskriberats. Ärendet hade varit under behandling vid polisinsrättningen i över ett och ett halvt år, vilket med avseende på ärendets art och omfattning var en tämligen lång tid. Eftersom det aktuella ärendet emellertid inte hade preskriberats under den tid det var under behandling hos polisen, ansåg biträdande justitiekanslern att det var en tillräcklig åtgärd att uppmärksamma undersökningsledaren på att förundersökningen ska utföras utan dröjsmål och på att målsäganden ska ha faktiska möjligheter att själv föra ärendet till domstolen i det fall att ingen förundersökning inleds. Se även sida 104 (OKV/1896/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pia Tulkki-Ansinn).

I ett annat fall hade ett förundersökningsärendet varit under behandling vid en polisinsrättning i över två år och sju månader. De egentliga undersökningsåtgärderna hade slutligen genomförts på en mycket kort tid, dvs. på ungefär en och en halv månad. Förundersökningen hade blivit klar ungefär två månader innan åtalsrätten för de misstänkta brotten i huvudsak skulle preskriberas. Enligt utredningen hade undersökningen fördröjts på grund av det stora antal ärenden som var föremål för undersökning samtidigt samt av det sätt på vilket ärendena hade prioriterats.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det i och för sig kan vara godtagbart att prioriteratsordna ärendena med avseende på hur skyndsamt utredning de kräver. Vid denna skyndsamhetsbedömning ska man emellertid särskilt ta hänsyn till att åtalsrätten för brotten inte preskriberas, att åklagaren ges en skälig tid för att utföra åtalsprövningen i ärendet och att det kvarstår en skälig tid för målsäganden att vid behov själv föra ärendet till domstolen.

Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning var det uppenbart att förundersökningen i det aktuella fallet inte hade genomförts utan ogrundat dröjsmål vid polisinsrättningen, eftersom de egentliga undersökningsåtgärderna hade vidtagits över två och ett halvt år efter att undersökningsbegäran hade mottagits, ärendets sammanlagda behandlingstid var tämligen lång och förundersökningen hade blivit klar strax innan brotten skulle preskriberas.

Med beaktande av bytena av undersökningsledare i ärendet och det som i övrigt framförts i beslutet ansåg biträdande justitiekanslern emellertid att det var en tillräcklig åtgärd att uppmärksamma polisinsrättningen på att förundersökningen ska genomföras utan dröjsmål (OKV/1246/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Markus Löfman).

Behandlingen av ett brottmål som berörde ett brott begånget av unga personer hade räckt sammanlagt nästan två år från det förundersökningen inletts tills tingsrättens dom i målet hade vunnit laga kraft. I det aktuella fallet hade det uppkommit ett dröjsmål på drygt ett år hos polisen och ett dröjsmål på drygt ett halvt år hos åklagaren. Tingsrätten hade däremot skött sin del av behandlingen snabbt.

Som orsaker till den långa behandlingstiden hos polisen uppgavs bl.a. att undersökningsledaren hade bytts ut, att en av de misstänkta hade blivit hörd med hjälp av handräckning och att brottet hade begåtts i ett öppet informationsnät. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade polisen på de synpunkter han framfört i sitt beslut, där han betonade att förundersökningen ska utföras snabbt i sådana ärenden där unga personer är parter. Se även sida 111 (OKV/1787/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Tom Smeds).

I ett fall hade undersökningsledaren dagen före åtalsrätten för ett misstänkt brott skulle preskriberas fattat beslut om att ingen förundersökning skulle inledas i ärendet. Åtalsrätten för det misstänkta brottet hade därmed preskriberats innan klaganden i egenskap av målsägande hade delgetts beslutet om förundersökningen. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade undersökningsledaren på vikten av att förundersökningen utförs utan dröjsmål (OKV/1389/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Dröjsmål vid förundersökningen förekom också i ärendena OKV/2203/1/2014 (som avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Petri Rouhiainen) och

OKV/1067/1/2014 (som avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Tom Smeds).

Registreringen och behandlingen av brottsanmälningar

I ett fall hade polismännen vid en polisinskrifning inte gått med på att ta emot och registrera klagandens brottsanmälningar. Orsaken till vägran var att de påstådda händelserna inte ansågs utgöra brott och att anmälarens myndiga dotter, som var målsägande i det aktuella fallet, själv kunde ha gjort en anmälan ifall hon ansett det behövligt.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att skyldigheten att ta emot och registrera brottsanmälningar är ovillkorlig och att polisen har ytterst begränsad prövningsrätt i sammanhanget. Registreringen av en brottsanmälan och bedömningen av förutsättningarna för inledandet av en förundersökning i ärendet är två separata åtgärder. Skyldigheten att ta emot en brottsanmälan påverkas t.ex. inte av huruvida mottagaren betraktar den anmälda händelsen som ett brott eller inte. Ifall anmälaren betraktar händelsen som ett brott, ska anmälan registreras. Det är inte heller i rättsligt avseende godtagbart att underlåta att registrera en brottsanmälan med hänvisning till att en preliminär utredning ska inhämtas i ärendet, utan anmälan ska registreras omedelbart. Inte heller det faktum att målsäganden i det anmälda ärendet är eller verkar vara någon annan än anmälaren ger polisen rätt att underlåta att ta emot och registrera en anmälan. Målsägandens viljeyttring kan emellertid vara av rättslig betydelse för hur brottmålets behandling senare framskrider inom det straffprocessuella systemet.

Biträdande justitiekanslern förenade sig med den uppfattning som Polisstyrelsen framfört i

sitt utlåtande, där det konstaterades att klaganden hade specificerat de händelser denne betraktade som brott på ett sådant sätt att det skulle ha varit möjligt och motiverat att registrera en anmälan i ärendet. Polismyndigheterna hade försummat sin tjänsteplikt då de hade underlåtit att registrera anmälan.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade polisinrättningen, kriminalkommissarien och två äldre konstuplar på polisens skyldighet att ta emot och registrera brottsanmälningar (OKV/2043/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Tom Smeds).

I ett annat fall hade en av polisens fältpatruller vägrat registrera målsägandens brottsanmälan på brottsplatsen och uppmanat denne att överväga att senare göra en ny anmälan vid polisstationen. Patrullen hade också försummat att nedteckna personuppgifterna för de övriga personer som varit närvarande på brottsplatsen, dvs. de misstänkta och de eventuella vittnena, vilket avsevärt hade försvårat efterhandsutredningen av brotten.

Biträdande justitiekanslern förenade sig med den uppfattning som Polisstyrelsen framfört i sitt utlåtande, där det konstaterades att bestämmelsen om skyldigheten att registrera en brottsanmälan ger polisen ytterst begränsad prövningsrätt när det gäller att ta emot brottsanmälningar. Klaganden hade i det aktuella fallet specificerat den händelse klaganden betraktade som ett brott på ett sådant sätt att polispatrullen skulle ha varit skyldig att registrera brottsanmälan omedelbart.

Den berörda polisinrättningen meddelade i sin utredning att man i samband med sin utbildning skulle uppmärksamma polispatrullerna på överskridandet av förundersökningströskeln, på att förundersökningen ska inledas utan dröjsmål och på den brottsförebyggande verksamhetens

betydelse både för polisverksamheten och för brottsoffrens rättsskydd.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade överkonstapeln och den äldre konstapeln i polispatrullen på att deras förfarande föranledde kritik (OKV/1752/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Tom Smeds).

En brottsanmälan hade under en längre tid varit "försvunnen" hos polisen. Av den utredning som inhämtats i ärendet framgick det att klaganden ursprungligen hade lämnat in en brottsanmälan till åklagaren, som våren 2011 hade överfört dokumentationen i ärendet till polisen. Åklagaren hade samtidigt muntligen anvisat polisen att bl.a. utreda huruvida det fanns skäl att inleda en förundersökning i ärendet.

Hos polisen hade den polisman som tagit emot dokumenten från åklagaren överfört dem till en annan polisman som skulle fungera som undersökningsledare i ärendet. Den sist nämnda polismannen hade emellertid antagit att dokumenten berörde ett ärende som redan hade avgjorts. Polismannen hade alltså inte förstått att det var fråga om en ny brottsanmälan. Polisen hade registrerat brottsanmälan först i mars 2012, efter att klaganden hade framställt en förfrågning om ärendets behandling.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att klagandens brottsanmälan de facto inte hade varit "försvunnen" i den meningen att dokumenten skulle ha kommit bort. Det väsentliga var däremot att ärendet inte alls hade blivit behandlat innan brottsanmälan registrerades i mars 2012, eftersom polisen inte genast hade registrerat anmälan, och den tilltänkta undersökningsledaren inte hade förstått att det var fråga om en ny brottsanmälan. Saken hade därmed inte behandlats utan ogrundat dröjsmål, på det sätt som lagen kräver. Efter att dokumenten överförts till

polisen borde polisen enligt biträdande justitiekanslern utan dröjsmål ha registrerat brottsanmälan och vidtagit de åtgärder som åklagaren förutsatt. Biträdande justitiekanslern betonade dessutom att ärendenas behandling hos polisen ska ordnas på ett sådant sätt att de uppgifter som är viktiga med tanke på behandlingen av ett ärende förmedlas vidare då dokumentation överförs från en tjänsteman till en annan.

Biträdande justitiekanslern delgav polisen sin uppfattning om dess felaktiga förfarande vid behandlingen av brottsanmälan (OKV/420/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Markus Löfman).

Vidare undersökte biträdande justitiekanslern på eget initiativ ett dröjsmål som uppkommit vid registreringen av en brottsanmälan i ett polisbrottsärende. Av polisinrättningens utredning framgick det att det hade tagit ungefär en månad innan brottsanmälan hade registrerats. Biträdande justitiekanslern förenade sig med Polisstyrelsens uppfattning om att registreringen inte hade skett utan dröjsmål, på det sätt som avses i förundersökningslagen. Det dröjsmål på ungefär en månad som uppkommit vid registreringen måste betraktas som särskilt betänkligt med tanke på polisverksamhetens tillförlitlighet och allmänhetens förtroende för rättssystemet, eftersom det var fråga om en anmälan som gällde polisens verksamhet.

På grundval av den utredning som inhämtats i ärendet verkade dröjsmålet emellertid snarare ha uppkommit till följd av att ärendena hade hopat sig vid polisinrättningen än till följd av någon enskild tjänstemans fel eller försummelse. Polisinrättningen hade också befattat sig med saken och lyckats förbättra registreringsprocessen. Biträdande justitiekanslern ansåg därmed att det var en tillräcklig åtgärd att uppmärksam-

ma polisinrättningen på skyldigheten att registrera brottsanmälningar utan dröjsmål.

Det framgick dock även att polisinrättningen inte vid behandlingen av brottsanmälan till alla delar hade iakttagit anvisningarna om polisbrottsärenden. Biträdande justitiekanslern delgav till denna del polisinrättningen sin uppfattning om dess felaktiga förfarande (OKV/8/50/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Markus Löfman).

Förundersökningsbeslutets innehåll och motivering

Av polisens förundersökningsbeslut framgick det i ett fall inte entydigt vilket avgörandet var, dvs. om man i det aktuella fallet hade beslutat att ingen förundersökning skulle utföras eller beslutat att en förundersökning skulle inledas men inte fört ärendet till åklagaren för prövning. Beslutet var dessutom motstridigt i fråga om sin rättsliga grund, och det innehöll en hänvisning till en upphävd bestämmelse i förundersökningslagen. Beslutsmotiveringen var även i övrigt så knapphändig att den inte möjliggjorde en bedömning av beslutets lagenlighet. På grund av detta uppfyllde beslutet inte de krav som ställs på förundersökningsbeslut i förundersökningslagen. Vidare hade den bestämmelse som utgjorde grund för beslutet angetts bara med hjälp av en förkortning av lagens namn, som inte nödvändigtvis är bekant för en sådan part som inte är förtrogen med den aktuella lagstiftningen.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i sitt beslut att motiveringen till ett rättsligt avgörande har flera olika funktioner. När det gäller förundersökningsbeslut kan det väsentligaste anses vara att parterna ska få veta varför ingen förundersökning kommer att genomföras i det aktuella fallet eller varför för-

undersökningen har avslutats. Beslutsmotiveringarna ökar också förtroendet för myndigheternas verksamhet och möjliggör extern kontroll av avgörandena. Dessutom är motiveringarna av betydelse med avseende på självkontrollen hos dem som avgör ärendena, eftersom dessa vid avfattandet av motiveringarna blir tvungna att tänka igenom beslutens rättsliga hållbarhet.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade den kommissarie som fungerat som undersökningsledare i ärendet på att förundersökningsbesluten ska motiveras på ett tillbörligt sätt (OKV/2087/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Petri Martikainen).

I ett annat fall hade undersökningsledaren med stöd av 2 § i förundersökningslagen (449/87) beslutat avsluta förundersökningen utan att föra ärendet till åklagaren för prövning. Den nämnda paragrafen gällde emellertid skyldigheten att utföra en förundersökning. Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att det inte med stöd av den nämnda bestämmelsen var möjligt att avsluta en förundersökning som redan inletts. Av polisens utredning framgick inte heller några sådana omständigheter som skulle ha gjort det möjligt att i det aktuella fallet avsluta förundersökningen för den misstänkta stöldens del med stöd av förundersökningslagens bestämmelser om avslutande av en förundersökning. Den bedömning som undersökningsledaren gjort i sitt beslut om att det inte fanns skäl att misstänka något brott i ärendet stod dessutom i strid med det faktum att den släpvagn som målsäganden anmält som stulen fortfarande var efterspanad av polisen såsom stulen egendom.

Justitiekanslern riktade även kritik mot förundersökningsbeslutets motivering. Motiveringens centrala funktion kunde i detta fall an-

ses vara att tillgodose målsägandens behov av att få veta varför förundersökningen hade avslutats. För den misstänkta stöldens del hade undersökningsledaren i sitt förundersökningsbeslut upprepat den motivering som hade framförts beträffande det lindriga bedrägeri som varit föremål för undersökning i samma ärende. Av denna motivering framgick det emellertid inte varför det som undersökningsledaren uppgett som grund för beslutet gav vid handen att det inte fanns skäl att misstänka att någon stulit den egendom som målsäganden anmält som stulen. Grunden för beslutet var således felaktig och därutöver var beslutet även bristfälligt motiverat.

Justitiekanslern uppmärksammade den kriminalkommissarie som fungerat som undersökningsledare i ärendet på förundersökningslagens bestämmelser om skyldigheten att utföra en förundersökning och på att förundersökningsbesluten ska motiveras på ett tillbörligt sätt (OKV/1745/1/2014; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Petri Martikainen).

I ett fall aktualiserades ett förundersökningsbeslut där den kriminalkommissarie som fungerat som undersökningsledare i ärendet hade hänvisat både till 3 kap. 3 § 1 mom. (tröskeln för inledande av förundersökning) och till 10 kap. 2 § 2 mom. (avslutande av förundersökning) i förundersökningslagen. Biträdande justitiekanslern förenade sig med den uppfattning som Polisstyrelsen framfört i sitt utlåtande, där det konstaterades att beslutets hänvisningar både till tröskeln för inledande av förundersökning och till avslutandet av förundersökningen var vilseledande och gjorde det svårare för parten att förstå beslutets innebörd.

Den kriminalöverkonstapel som senare fungerat som undersökningsledare i samma ärende hade å sin sida fattat ett annat förun-

dersökningsbeslut som endast innehöll anteckningen "åtgärd vidtagen". Det utrymme som var avsett för den egentliga motiveringen hade lämnats tomt. Biträdande justitiekanslern förenade sig även till denna del med den uppfattning som Polisstyrelsen framfört i sitt utlåtande, där det konstaterades att det nämnda förundersökningsbeslutet var alltför kortfattat och inte tillgodosåg partens rätt att få veta på grundval av vilka omständigheter förundersökningen hade avslutats.

Den kriminalöverkonstapel som fungerat som undersökningsledare i ärendet hade dessutom fattat ett tredje förundersökningsbeslut som endast hade motiverats med en hänvisning till den första undersökningens nummer och till det första förundersökningsbeslutet. Biträdande justitiekanslern ansåg att hänvisningen till det tidigare förundersökningsbeslutet inte kunde betraktas som en tillräcklig motivering till avgörandet, i synnerhet då redan det tidigare beslutet var felaktigt eller bristfälligt motiverat.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade undersökningsledarna på att förundersökningsbesluten ska motiveras på ett tillbörligt sätt (OKV/2124/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pia Tulkki-Ansinn).

I ett annat fall hade den kriminalöverkonstapel som fungerat som undersökningsledare i ett ärende fattat förundersökningsbeslut som försetts med bristfälliga motiveringar. Av besluten framgick det inte tillräckligt noggrant varför undersökningsledaren ansåg att fakta i ärendet gav vid handen att det inte hade inträffat något brott i det aktuella fallet. I förundersökningsbesluten borde det tillräckligt noggrant ha redogjorts för de rättsliga slutledningar som hade lett fram till avgörandet, så att det av besluten skulle ha framgått hur ärendet hade bedömts i ljuset av rekvisitet för ett eventuellt misstänkt brott. Dessutom

hade klagandens invändning, som var av betydelse i straffrättsligt avseende, inte alls behandlats i beslutsmotiveringarna. Enbart hänvisningar till tidigare förundersökningsbeslut kunde inte betraktas som en tillräcklig motivering till avgörandet, i synnerhet med tanke på att också de tidigare besluten var bristfälligt motiverade och föremålet för ärendet och förhållandena hade förändras sedan ärendet hade behandlats senast.

Polisinrättningen uppmärksammades på att förundersökningsbesluten ska motiveras på ett tillbörligt sätt (OKV/7/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Av en undersökningsledares beslut om att ingen förundersökning skulle utföras i ett ärende framgick det inte tillräckligt väl vilka omständigheter och vilka rättsliga slutledningar beslutet grundade sig på.

Biträdande justitiekanslern ansåg dessutom att det kunde riktas kritik mot att undersökningsledaren hade motiverat sitt förundersökningsbeslut med de samtal som denne fört med åklagaren, samt med åklagarens åsikt om saken. Det förblev i viss mån oklart huruvida det formellt var fråga om ett fristående avgörande av polisen eller om ett avgörande som åklagaren träffat på framställning av undersökningsledaren.

Vidare borde förundersökningsbeslutet ha sänts till den myndighet som hade begärt att ärendet skulle undersökas, i enlighet med dess dokumentbegäran. Ifall begäran inte hade bifallits borde det förfarande som föreskrivs i 14 § 3 mom. i offentlighetslagen ha iakttagits (OKV/12/21/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Fel i förundersökningsbeslut och tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna

Enligt ett klagomål framgick det inte av det förundersökningsbeslut som hade fattats med anledning av klagandens brottsanmälan vilka konkreta fakta beträffande händelserna som beslutet grundade sig på. De fakta om händelserna som hade refererats i beslutet motsvarade inte direkt de fakta som framgick av brottsanmälan och av den övriga dokumentationen. I motiveringen till förundersökningsbeslutet nämndes dessutom en person som inte var förknippad med ärendet på något sätt. Enligt den utredning som inhämtats i ärendet hade namnet på den berörda personen av misstag blivit kvar i förundersökningsbeslutet då en färdig dokumentmodell hade använts vid utarbetandet av beslutet.

Förundersökningsbeslutet hade i det aktuella fallet dessutom utarbetats delvis på finska och delvis på svenska. De inledande uppgifterna i beslutet och fakta gällande händelserna hade avfattats på finska, medan beslutsmotiveringen hade utarbetats på svenska. Eftersom brottsanmälan och det övriga materialet i enlighet med vad som framgick av dokumentationen hade utarbetats på svenska, var det enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning klart att också förundersökningsbeslutet i sin helhet borde ha avfattats på svenska. Trots att en part kan tala både finska och svenska får sådana språkliga oklarheter som hänför sig till eventuella tekniska faktorer inte leda till inkonsekvens i fråga om det språk som används i beslutsdokumentet. I ärendet framgick det dessutom att polisen hade sänt förundersökningsbeslutet på klagandens gamla adress. Biträdande justitiekanslern konstaterade bl.a. att polisinsrättningen genom att handla omsorgsfullt kunde ha säkerställt att beslutet från första början skulle ha sänts på den korrekta

adressen, eftersom klagandens korrekta adressuppgifter tydligt framgick av brottsanmälan.

I sitt klagomål konstaterade klaganden vidare att en äldre konstapel vid den aktuella polisinsrättningen och en kriminalkommissarie vid en annan polisinsrättning inte hade förstått svenska och inte kunnat betjäna klaganden på svenska. Den äldre konstapeln och kriminalkommissarien hade i sina utredningar framfört att samtalen med klaganden nog hade inletts på svenska, men att man av olika orsaker hade fortsatt samtalen på finska. Det närmare innehållet i samtalen förblev emellertid oklart till den del det gällde beslutet om att samtalen skulle föras på finska. Enligt biträdande justitiekanslern verkade det dock inte som om språkvalet med tanke på klagandens språkliga rättigheter till alla delar hade skett på ett sådant neutralt sätt som bestämmelserna om saken förutsätter.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sitt avgörande undersökningsledaren på vikten av att iaktta noggrannhet vid utarbetandet av förundersökningsbeslut. Vidare delgav han undersökningsledaren och polisinsrättningen sin uppfattning om det språk på vilket ett beslutsdokument ska avfattas samt om vikten av att iaktta noggrannhet vid översändandet av förundersökningsbeslut. Han delgav dessutom den äldre konstapeln och kriminalkommissarien de synpunkter han framfört om tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna (OKV/131/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Markus Löfman).

Förfarandet vid en förundersökning

En undersökningsledare vid polisen hade i ett fall gett ett uttalande till en dagstidning. De brottsmisstänkta klagandena hade emellertid uppfattat uttalandet som stämplande. Biträdan-

de justitiekanslern ansåg att de synpunkter som undersökningsledaren hade framfört i dagstidningsintervjun i viss mån kunde betraktas som stämplande, även om de inte innefattade något entydigt ställningstagande till de misstänkta skuld. Det var fråga om en erfaren polismanns bedömning av att de misstänkta förfarande eventuellt inte varit korrekt och av att det fanns skäl för polisen att utreda saken närmare. Biträdande justitiekanslern konstaterade att dylika uttalanden av en polisman dock snarare är ägnade att väcka misstankar och rykten bland läsarna än att skingra dem. Den polisman som undersöker ett brottmål har inte rätt att framföra sin personliga uppfattning om händelserna på ett sådant sätt som kränker den brottsmisstänktes rätt att bli betraktad som oskyldig tills en eventuell fällande dom har vunnit laga kraft. Det strider mot den oskuldspresumption som fastställts i de internationella konventionerna om de mänskliga rättigheterna att på något sätt stämpla en person som kriminell innan en fällande dom har vunnit laga kraft. Det skulle därmed i synnerhet i det inledande skedet av en undersökning, men också senare under den tid undersökningen pågår, vara motiverat att avhålla sig från att alls bedöma frågor som berör de misstänkta skuld i medierna, och istället koncentrera sig närmast på sådana fakta som har utretts på ett ostridigt sätt. Inom laglighetskontrollen har det betraktats som god praxis att man i samband med förmedlingen av information om en förundersökning konstaterar att det tills vidare bara är fråga om brottsmisstankar och att det är de oberoende domstolarnas sak att bedöma skuldfrågan, ifall brottsmisstankarna förs vidare till en rättegång (OKV/122/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Yppandet av sekretessbelagd information för utomstående

I ett klagomål aktualiserades en situation där klaganden och två andra minderåriga ungdomar hade blivit gripna för snatteri. Ungdomarna hade förts till polisstationen, där man i fri form hade samtalat om deras situation. I detta sammanhang hade en polisman frågat klaganden om dennes drogbruk och hänvisat till en tidigare händelse där tomma cannabispåsar hade påträffats hos klaganden. Förutom klaganden och de två andra ungdomarna var också alla tre ungdomarnas vårdnadshavare och två socialarbetare på plats. Klaganden ansåg att den nämnda frågan gällde en känslig uppgift som berörde klagandens privatliv. Frågan var inte på något sätt förknippad med utredningen av det aktuella snatteribrottet, och saken borde inte ha yppats för utomstående.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att det i offentlighetslagen bestäms att uppgifter som berör någons privatliv och personliga omständigheter, såsom drogbruk, ovillkorligen ska hemlighållas. Dessa uppgifter är med andra ord sekretessbelagda oavsett om utlämnandet av dem eventuellt kan medföra några menliga eller skadliga följder. I det aktuella fallet var det även av betydelse att det var fråga om en 15-årig ungdom.

Polismannen uppmärksammades för framtiden på vikten av att iaktta sekretessbestämmelserna (OKV/1972/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Införandet av en sekretessanteckning i ett förundersökningsprotokoll och besvarandet av en förfrågan

I ett klagomålsärende framgick det att bilagorna till ett förundersökningsprotokoll som utarbetats

av polisen innehöll dokument som enligt anteckningarna innefattade sekretessbelagda uppgifter. Det hade emellertid inte gjorts någon anteckning om saken på förundersökningsprotokollets pärmbblad.

Ifall ett förundersökningsprotokoll innehöll sekretessbelagda uppgifter, skulle man enligt den handbok för upprättande av förundersökningsprotokoll som fanns bifogad till Polisstyrelsens anvisning om saken, och som var gällande vid den aktuella tidpunkten, göra en sekretessanteckning både på protokollets pärmbblad och på det dokument som innefattade de sekretessbelagda uppgifterna. Eftersom ingen anteckning i det aktuella fallet hade gjorts på förundersökningsprotokollets pärmbblad, konstaterade Polisstyrelsen i sitt utlåtande att de berörda tjänstemännen hade handlat i strid med anvisningarna.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare förenade sig med det som Polisstyrelsen framfört. Sekretessanteckningens betydelse var dessutom accentuerad i det aktuella fallet, där det var fråga om ett mycket omfattande förundersökningsprotokoll med ett stort antal bilagor. Med hjälp av en sekretessanteckning skulle materialets mottagare i detta fall tydligt ha delgetts att det omfattande materialet innefattade sekretessbelagda uppgifter. Enligt den utredning som erhållits i ärendet hade en sekretessanteckning sedermera gjorts på pärmbladet. De dokument som innefattade sekretessbelagda uppgifter hade å sin sida i enlighet med anvisningarna från första början försetts med anteckningar om sekretess och skyddsnivå. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg därmed att det var tillräckligt att delge polisinrättningen sin uppfattning om betydelsen av tillhöriga sekretessanteckningar.

Klaganden riktade kritik också mot att polisinrättningen inte hade bemött klagandens begäran om att få ta del av den information som

kommit fram under förundersökningen. Polisstyrelsen ansåg emellertid, med beaktande av tidpunkten för informationsbegäran och materialets omfattning, att översändandet av förundersökningsprotokollet till klaganden för en avslutande utsaga kunde betraktas som ett tillbörligt bemötande av klagandens informationsbegäran. Enligt Polisstyrelsens bedömning skulle det dock ha varit förenligt med god informationssed att polisen utan dröjsmål skulle ha meddelat klaganden att dokumentationen snart skulle sändas till denne.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare hade inte anledning att bedöma saken på något annat sätt än vad Polisstyrelsen gjort. Klaganden hade i samband med begäran om en avslutande utsaga ändå tämligen snabbt fått information om de fakta som framgått vid förundersökningen. Eftersom polisinrättningen dock efter att klagandens informationsbegäran inkommit av allt att döma genast hade beslutat att begäran inte skulle tillgodoses för sig, skulle det enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ha varit motiverat att underrätta klaganden om saken och samtidigt informera denne om att dokumentationen snart skulle översändas för inhämtande av en avslutande utsaga. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav polisinrättningen de uppfattningar han framfört angående denna fråga (OKV/901/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Markus Löfman).

Bemötandet av dokumentbegäranden och besvarandet av förfrågningar samt kravet på snabb förundersökning

Enligt ett klagomål hade en polisinrättning inte lämnat ut en kopia av en undersökningsbegäran till målsäganden, som uppreparade gånger hade

begärt det. Målsägandens förfrågningar om ärendets behandling hade inte heller besvarats. Av det klagomål som målsäganden anförde åtta månader efter att ha gjort brottsanmälan framgick det att denne på grund av det ovan anförda hade fått ett intryck av att polisen inte ännu ens hade registrerat brottsanmälan.

I polisinsrättningens utredning uppgavs det inte varför målsägandens dokumentbegäranden inte hade bemötts. För förfrågningarnas del framfördes det i utredningen att man inte hade för vana att särskilt underrätta parterna om när förundersökningen inleds, utan att parterna i sinom tid inkallas för att bli hörda. Klaganden hade i egenskap av målsägande blivit hörd drygt fyra månader efter sin senaste förfrågning, då biträdande justitiekanslern redan hade begärt en utredning om saken. Vid denna tidpunkt hade det förlöpt nio månader sedan brottsanmälan gjorts. Av polisens utredning framgick det inte att några undersökningsåtgärder därförinnan skulle ha vidtagits i ärendet.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i sitt beslut att polisinsrättningen inte på ett tillbörligt sätt hade bemött klagandens dokumentbegäranden eller besvarat dennes förfrågningar om förundersökningen. Han uppmärksammade polisinsrättningen på offentlighetslagens bestämmelser om behandlingen av dokumentbegäranden och på de krav som förundersökningslagstiftningen och principerna om god förvaltning ställer på besvarandet av målsägandens förfrågningar om förundersökningen. Dessutom delgav han polisinsrättningen sin uppfattning om att förundersökningen i ärendet inte hade inletts utan ogrundat dröjsmål, på det sätt som förundersökningslagen kräver (OKV/1150/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Petri Martikainen).

Besvarandet av förfrågningar

I ett fall hade den förfrågning som klaganden riktat till en polisinsrättning besvarats först efter att klaganden anförde klagomål om saken hos justitiekanslern. Ärendet hade börjat undersökas vid polisinsrättningen med anledning av justitiekanslerns utredningsbegäran. Det hade räckt ungefär fyra månader innan förfrågningen hade besvarats. Den till buds stående utredningen visade att klagandens sakliga förfrågning i det aktuella fallet inte hade besvarats utan dröjsmål, på grund av vårdslöshet hos de polismän som behandlat ärendet.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade de två kriminalkommissarier som behandlat klagandens förfrågning vid polisinsrättningen på vikten av att iaktta noggrannhet vid besvarandet av förfrågningar (OKV/1175/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Petri Rouhiainen).

I ett annat fall var det likaså fråga om att klagandens förfrågningar inte hade besvarats på ett tillbörligt sätt eller tillräckligt snabbt. Klaganden hade inte inom en rimlig tid fått tillräckligt tydlig information om vilka åtgärder myndigheten hade vidtagit beträffande klagandens förfrågningar eller det ärende förfrågningarna gällde (OKV/1843/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Behandlingen av en förvaltningsklagan

Av de skrivelser som klaganden hade sänt till justitiekanslersämbetet i samband med ett klagomål framgick det att Polisstyrelsen i maj 2013 hade överfört klagandens skrivelser gällande polisens förfarande till en polisinsrättning för behandling. Av en orsak som förblev oklar hade den aktuella

förvaltningsklagan, som hade överförts per post, emellertid inte inkommit till polisinnrättningen. Biträdande justitiekanslern hade dock inte till denna del rättsliga skäl att konstatera att polismyndigheterna skulle ha handlat lagstridigt eller på något annat sätt försummat sina skyldigheter.

Polisstyrelsen hade i april 2014 gett klaganden ett svar där det bl.a. uppgavs att den förra överföringen av ärendet hade misslyckats och att klagandens skrivelser på nytt skulle överföras till polisinnrättningen för behandling. Det hade emellertid inte upprättats något särskilt missiv över den nya överföringen, utan Polisstyrelsen hade sänt det aktuella svaret till polisinnrättningens registratur per e-post och i följemeddelandet konstaterat att svaret sändes till polisinnrättningen "i det syfte som närmare framgår av det".

Enligt polisinnrättningens utredning hade man dock inte vid polisinnrättningen kunnat tolka Polisstyrelsens meddelande på ett sådant sätt att det ansågs föreligga skäl att vidta åtgärder i ärendet. Biträdande justitiekanslern ansåg att detta i viss mån var förståeligt. Ifall man emellertid vid polisinnrättningen tillräckligt noggrant skulle ha tagit del av det som framförts i Polisstyrelsens svar till klaganden och det som konstaterats i Polisstyrelsens följemeddelande till polisinnrättningen, borde man enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning tydligt ha kunnat notera att det var fråga om en överföring av klagandens skrivelser till polisinnrättningen, vilket skulle ha krävt att polisinnrättningen vidtagit sådana åtgärder som hänför sig till behandlingen av en förvaltningsklagan.

Klagandens skrivelser hade registrerats hos polisinnrättningen och ärendet hade börjat behandlas som en förvaltningsklagan först i november 2014, då polisinnrättningen hade utarbetat en utredning om saken till biträdande justitiekanslern. Enligt biträdande justitiekanslern var det uppenbart att klagandens ärende inte hade blivit

behandlat utan ogrundat dröjsmål inom polisorganisationen. Det ovan beskrivna missförståndet vid polisinnrättningen verkade utgöra den huvudsakliga orsaken till dröjsmålet. Beträffande Polisstyrelsens förfarande betonade biträdande justitiekanslern, på de grunder som framgick av hans beslut, att Polisstyrelsen den senare gången tillräckligt väl borde ha försäkrat sig om att ärendet hade kommit fram till polisinnrättningen och om att man vid polisinnrättningen hade förstått att det var fråga om en överföring av klagandens skrivelser, som krävde åtgärder vid polisinnrättningen. Biträdande justitiekanslern ansåg att det som framförts i Polisstyrelsens följemeddelande inte kunde betraktas som fullt tillräckligt i detta avseende.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade polisinnrättningen på vikten av att iaktta noggrannhet vid ärendenas behandling. Han delgav dessutom Polisstyrelsen sin uppfattning om dess förfarande vid överföringen av den aktuella förvaltningsklagan till polisinnrättningen för behandling (OKV/1681/1/2014 och OKV/1907/1/2014; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Markus Löfman).

Dröjsmål vid behandlingen av en tillståndsansökan

Enligt ett klagomål hade behandlingen av klagandens ansökan om vapentillstånd räckt nästan fem månader vid en polisinnrättning.

Biträdande justitiekanslern ansåg att det hade uppkommit ett ogrundat dröjsmål vid ansökningsärendets behandling. Polisinnrättningen uppmärksammades på att förvaltningsärenden ska behandlas utan dröjsmål (OKV/92/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Förfarandet vid kontroll av personuppgifter

En äldre konstapel hade i samband med trafikövervakning hejdat en personbil på grund av en trafikförseelse och gett föraren en anmärkning samt utfört ett utandningsprov för förarens del. Konstapeln hade i detta sammanhang också bett den passagerare som satt bredvid föraren uppvisa legitimation, eftersom denne enligt konstapeln såg bekant ut. Efter att ha besökt polisbilen hade konstapeln återvänt till den hejdade bilen och delgett de uppgifter om klaganden som fanns i polisens register. Uppgifterna hade alltså delgetts inför utomstående, åtminstone bilens passagerare.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare förenade sig med den kritik som Polisstyrelsen framfört beträffande den äldre konstapelns förfarande. Enligt den utredning som inhämtats i ärendet hade konstapeln inte haft lagenliga grunder för att be klaganden styrka sina personuppgifter eller för att yppa sådana uppgifter som fanns i polisens register inför utomstående, såsom bilens passagerare.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade den äldre konstapeln på sitt ställningstagande gällande vikten av att polislagens och offentlighetslagens bestämmelser tillämpas korrekt i samband med polisens tjänsteuppdrag (OKV/223/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Tom Smeds).

Utredning av en persons identitet och säkerhetsvisitation

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot en polismans förfarande på grund av att denne i samband med övervakning av den allmänna ordningen och säkerheten bl.a. hade utrett fem ungdomars identitet och säkerhetsvisiterat dem. En-

ligt klaganden hade ungdomarna vistats i en allmän park vid en anständig tidpunkt, utan att orsaka någon störning eller otrygghet. Ungdomarna hade inte använt rusmedel eller gjort sig skyldiga till någon kriminell verksamhet.

Polismannen hade enligt sin utredning observerat en ungdomsgrupp på fem personer i utkanten av parken och antagit att gruppen väntade på någon. Ungdomarna hade dragit till sig polismannens uppmärksamhet i så stor utsträckning att denne hade bestämt sig för att utreda deras identitet. Biträdande justitiekanslern konstaterade att polislagens bestämmelse om utredning av en persons identitet i och för sig kan bli tillämplig i samband med polisens övervakningsverksamhet. Det ska emellertid finnas en motiverad anledning till att en person ombes styrka sina personuppgifter. Biträdande justitiekanslern förenade sig med Polisstyrelsens uppfattning om att polisen ska ha en konkret och specifik uppgift för att kunna utreda en persons identitet. Polismannen ska i efterhand kunna ange grunden för en sådan specifik uppgift som innefattar utredning av någons identitet. I det aktuella fallet var det på sin höjd fråga om att ungdomarna över lag hade gett polismannen ett suspekt intryck i samband med övervakningen av den allmänna ordningen och säkerheten. Det hade t.ex. inte kommit fram att ungdomarna skulle ha misstänkts för något brott eller ha stört ordningen. Då det var fråga om en grupp som bestod av flera personer borde grunden för utredning av identiteten dessutom ha bedömts särskilt för varje enskild persons del.

För säkerhetsvisitationernas del konstaterade polismannen att denne hade utfört tjänsteuppdraget ensam och hade haft att göra med fem ungdomar samtidigt. Polismannen hade därför beslutat säkerhetsvisitera samtliga fem ungdomar, för att säkerställa att de inte innehade några föremål eller ämnen som kunde ha äventyrat polismannens eller ungdomarnas egen säkerhet. Polismannen

uppmärksammade även vissa andra omständigheter i anslutning till det tidigare uppträdandet hos två av ungdomarna. Av den utredning som inhämtats i ärendet framgick det enligt biträdande justitiekanslern emellertid inte att det vid den aktuella tidpunkten skulle ha förelegat några omständigheter på grundval av vilka man kunde ha bedömt att polislagens kriterier för genomförande av en säkerhetsvisitation skulle ha uppfyllts. Grunderna för de säkerhetsvisitationer som hade utförts för ungdomsgruppens del borde i varje fall ha bedömts särskilt för varje persons del.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade polismannen på att förutsättningarna för utredning av en persons identitet och för genomförande av en säkerhetsvisitation ska utredas noggrant.

I det aktuella fallet aktualiserades dessutom polismannens eventuella osakliga språkbruk i den ovan beskrivna situationen. Till denna del delgav biträdande justitiekanslern polismannen sina allmänna synpunkter på det språkbruk som krävs av en tjänsteman (OKV/1844/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Markus Löfman).

Förutsättningar för beslag

Av ett klagomål framgick det att polisen i samband med en husrannsakan hade beslagtagit klagandens gasspray. Enligt klagandens uppfattning var det emellertid fråga om en laglig gasspray, som inte skulle ha fått beslagtas.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det misstänkta brott som hade antecknats i beslutet om husrannsakan inte kunde utgöra grund för beslagtagningen av gassprayer. Polisen hade inte heller hävdat detta. I ärendets utredningsrapport fanns däremot anteckningen ”innehav av föremål eller ämne som lämpar sig för att skada någon annan”, som ut-

gjorde en hänvisning till rekvisitet för ett sådant brott som avses i 41 kap. 6 § i strafflagen och som kunde utgöra en grund för beslagtagning av gassprayer. Det nämnda rekvisitet var emellertid inte tillämpligt i det aktuella fallet, eftersom gassprayer inte hade innehafts av någon på en offentlig plats, utan sprayer hade påträffats i klagandens hem. På grundval av de dokument som polisen hade utarbetat angående beslaget fanns det således inte några lagstadgade grunder för beslagtagningen. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade den kommissarie som fattat beslut om beslagtagningen på att förutsättningarna för beslag ska prövas noggrant.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare granskade omhändertagandet av gassprayer också med stöd av polislagen. Han tog även ställning till det faktum att sprayer inte hade återlämnats, samt till förstöringen av den. Till denna del delgav biträdande justitiekanslerns ställföreträdare den kommissarie som ansvarade för ärendet sin uppfattning om förstöringen av ett föremål som omhändertagits med stöd av polislagen och om registreringen av åtgärderna (OKV/1831/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Markus Löfman).

Donation av en personbil till polisen

I ett klagomål bad klaganden justitiekanslern utreda huruvida det var lagligt eller annars tillåtet och förenligt med god sed att polisen tagit emot en gåva vars värde överskred 100 000 euro. Det var fråga om en personbil som en privat aktör hade donerat till polisen.

Justitiekanslern konstaterade att donatorn i det aktuella fallet var en aktör som bedrev företagsekonomisk verksamhet och för vilken reklamen utgjorde en väsentlig del av den egentliga affärsverksamheten. Donatorn kunde identi-

fieras med hjälp av den donerade bilens registernummer. Justitiekanslern ansåg att i synnerhet en utomstående betraktare kunde uppfatta saken så att polisförvaltningen gjorde reklam för donatorn genom att använda en bil som var försedd med det aktuella registernumret. Bilen gav alltså donatorn synlighet, vilket i sig kunde ge en utomstående betraktare ett intryck av att polisens verksamhet inte är jämlik och objektiv.

I det aktuella fallet var det framför allt fråga om allmänhetens förtroende för myndighetsverksamheten. Myndigheterna ska handla så att medborgarnas förtroende för myndighetsverksamhetens opartiskhet och oberoende inte äventyras. Justitiekanslern förenade sig med den allmänna uppfattning som riksdagens biträdande justitieombudsman framfört i ett liknande fall. Enligt riksdagens biträdande justitieombudsman kan förtroendet för myndighetsverksamheten äventyras ifall medborgarna får ett intryck av att en myndighet på något sätt bedriver samarbete med donatorn, även om det skulle vara fråga om ett felaktigt intryck. Ett sådant intryck kan stärkas t.ex. av myndighetens offentliga framträdanden tillsammans med donatorn. Enligt inrikesministeriets enhet för intern kontroll finns det skäl för polisen att avhålla sig från att regelbundet eller på ett sådant sätt som avviker från det normala framträda offentligt tillsammans med donatorer och från att på annat sätt samarbeta med donatorer, så att inte utomstående personer får ett felaktigt intryck av växelverkan mellan parterna. Justitiekanslern betraktade detta ställningstagande som välgrundat.

Justitiekanslern betonade att polisen, dvs. mottagaren av donationen, i det aktuella fallet också borde ha bedömt vilket intryck donationen gav en utomstående betraktare med avseende på att polisverksamheten ska vara jämlik och objektiv samt med tanke på allmänhetens förtroende för verksamheten. Polisstyrelsen ver-

kade emellertid inte i någon större utsträckning ha bedömt saken ur detta perspektiv, och någon sådan bedömning framgick inte heller av den utredning eller det utlåtande som Polisstyrelsen gett med anledning av klagomålet. Justitiekanslern betonade även att uppfattningen om vad som är godtagbart och normalt har förändrats under årens lopp och att det i ett dylikt sammanhang därmed inte är tillräckligt att hänvisa t.ex. till tidigare praxis eller sedvänjor.

På grundval av vad som anförts i beslutet förenade sig justitiekanslern med det som inrikesministeriets polisavdelning framfört i ärendet och med det förslag som lagts fram av ministeriets enhet för juridiska frågor. Enligt förslaget ska man inom polisförvaltningen göra en övergripande bedömning av donationerna till polisen och vid behov utarbeta noggrannare riktlinjer för mottagandet av donationer.

Justitiekanslern delgav Polisstyrelsen sin uppfattning om polisverksamhetens opartiskhet och oberoende. Med anledning av vad han anförde om en övergripande bedömning av donationerna till polisen sände justitiekanslern sitt beslut också till inrikesministeriet för kännedom (OKV/1536/1/2013; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Markus Löfman).

RÄDDNINGSVÄSENDET

Behandlingen av en begäran om information

Enligt ett klagomål hade klaganden hos en nödcentral begärt att få höra upptagningen av sitt telefonsamtal till nödcentralen. Nödcentralen hade uppgett för klaganden att man av dataskyddsskäl inte kunde låta klaganden lyssna på samtalet. Nödcentralen hade emellertid inte i enlig-

het med 14 § 3 mom. i offentlighetslagen upplyst klaganden om att det var möjligt att föra ärendet till myndigheten för avgörande eller frågat klaganden om huruvida denne önskade göra detta. På grund av detta hade klaganden inte heller haft möjlighet att vid behov föra ärendet till besvärsmyndigheten för bedömning. Förfarandet hade därmed kränkt klagandens rättsskydd. Justitiekanslern uppmärksammade nödcentralen på vad som föreskrivs i det ovan nämnda lagrummet (OKV/348/1/2014; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Marjo Mustonen).

Behandlingen av ett nödmeddelande

En nödcentral hade tagit emot samtal där det uppgavs att anmälaren eventuellt hade sett en död person ligga i ett dike. Enligt den utredning som erhållits i ärendet hade jourhavanden vid nödcentralen på basis av anmälan ansett att det var fråga om en avliden person och hanterat anmälan som ett polisuppdrag. Enligt anvisningarna för hantering av uppdragen kan ett uppdrag anses beröra en avliden person ifall stellet konstaterats i armbågsleden eller saken annars är uppenbar t.ex. på grund av förruttnelse eller förstöring av kroppen. Eftersom man inte hade försäkrat sig om detta i samband med anmälan, borde situationen enligt utredningen ha hanterats som ett oklart fall och därmed inte bara som ett polisuppdrag utan också som ett uppdrag för räddningsväsendet och/eller hälsovårdsväsendet. Enligt de till buds stående uppgifterna skulle hanteringen av anmälan också som ett uppdrag för räddningsväsendet och/eller hälsovårdsväsendet emellertid inte ha påverkat utgången i det aktuella fallet. Justitiekanslern förenade sig med den uppfattning som framgick av utredningen och konstaterade att jourhavanden vid nödcentralen skulle ges respons på hanteringen av uppdraget, ifall detta

inte redan skett (OKV/2106/1/2014; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Marjo Mustonen).

FÖRVALTNINGENS IT-CENTRAL

Behandlingen av en dokumentbegäran

I ett klagomål uppmärksammades en situation där klaganden hade sökt ett jobb vid Förvaltningens IT-central och per e-post begärt uppgifter om antalet personer som sökt jobbet, om jämförelsen av sökandena och om vilka som kallats till intervju. Klaganden hade också begärt en kopia av utnämningsspromemorian, som hade sänts till denne per e-post. Jämförelsen av sökandenas meriter hade emellertid utlämnats ur utnämningsspromemorian.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att rätten att få ett motiverat beslut och att söka ändring i beslutet är centrala rättsskyddsgarantier som hör till god förvaltning. Rätten att få antingen det dokument som begärts eller ett överklagbart beslut om saken är ovillkorlig. Myndigheten har således inte någon prövningsrätt beträffande förfarandet. I offentlighetslagen finns bestämmelser om utlämnandet av dokument och om förfarandet i sådana situationer där ett dokument eller en del av det inte lämnas ut.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade Förvaltningens IT-central på de förpliktelser som föreskrivs i offentlighetslagen, dvs. på skyldigheten att uppge orsaken till vägran att lämna ut ett dokument och att upplysa den som begärt dokumentet om att saken kan föras till myndigheten för avgörande, samt att vid behov meddela ett överklagbart beslut med anledning av dokumentbegäran (OKV/643/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Outi Kostama).

MIGRATIONSVERKET

Besvarandet av en förfrågning om behandlingstiden

Av ett klagomål framgick det att klaganden första gången hade framställt en förfrågning till Migrationsverket om hur behandlingen av klagandens sambos uppehållstillståndsärende framskred och om tidtabellen för dess behandling ungefär fem månader (ca 150 dygn) efter att ansökan blivit anhängig och andra gången ungefär sex månader (ca 180 dygn) efter anhängiggörandet. I svaret på den första förfrågningen hade klaganden uppmanats bekanta sig med de uppgifter om ärendenas genomsnittliga behandlingstider som fanns på Migrationsverkets webbplats. Enligt svaret var det omöjligt att göra någon noggrann uppskattning av behandlingstiden i det aktuella fallet. I svaret på den andra förfrågningen hade det meddelats att ansökan väntade på att bli avgjord och klaganden hade på nytt uppmanats bekanta sig med uppgifterna om ärendenas genomsnittliga behandlingstider. Den genomsnittliga behandlingstiden för ansökningar om uppehållstillstånd för makar till finska medborgare uppgick år 2013 till 106 dygn.

Behandlingstiden för den ansökan förfrågningen gällde hade emellertid redan avsevärt överskridit den genomsnittliga behandlingstiden. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att en hänvisning till de genomsnittliga behandlingstiderna i detta fall inte uppfyllde det krav som föreskrivs i 23 § 2 mom. i förvaltningslagen, där det bestäms att en myndighet ska

ge en uppskattning om när ett beslut kommer att ges. Genom att bekanta sig med de genomsnittliga behandlingstiderna kunde klaganden i det aktuella fallet inte få någon tilläggsinformation om läget beträffande behandlingen av den ansökan förfrågningen gällde eller om när beslutet i ärendet skulle ges. Migrationsverket uppmärksammades på myndigheternas skyldighet att svara på förfrågningar om hur behandlingen av ett ärende framskrider och att på begäran ge parten en uppskattning om när ett beslut kommer att ges (OKV/1429/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Anu Rätty).

Inspektioner

Centralkriminalpolisen

Justitiekanslern besökte 14.4.2015 Centralkriminalpolisen. Under besöket behandlades bl.a. Centralkriminalpolisens strategi- och organisationsreform, verksamheten vid underrättelseavdelningen och lägesbildscentralen, det aktuella säkerhetsläget samt frågor i anslutning till polisens laglighetsövervakning (OKV/1/51/2015).

Polisinrättningen i Helsingfors

Justitiekanslern besökte 16.5.2015 polisinrättningen i Helsingfors och bekantade sig med ordningspolisens verksamhet och med ledningen av verksamheten på fältet (OKV/4/51/2015).

FINANSFÖRVALTNINGEN

Utlåtanden och framställningar

Rapport om koordineringen av frivilligverksamheten och utvecklandet av dess verksamhetsförutsättningar

Finansministeriet har tillsatt en arbetsgrupp för att utreda behoven av att revidera lagstiftningen och precisera anvisningarna om frivilligverksamhet samt kartlägga ministeriernas samordningsansvar när det gäller att svara för lagberedningen och skapa allmänna förutsättningar för frivilligverksamheten.

I arbetsgruppens rapport redogörs det för den gällande lagstiftningen om kontroll av brottslig bakgrund hos personer som arbetar med barn. Arbetsgruppen anser att det är positivt att man i samband med den lagstiftningsreform som genomfördes år 2014 gav organisationer rätt att utreda den brottsliga bakgrunden hos personer som arbetar med barn. Arbetsgruppen låter därmed förstå att det inte till denna del finns behov av att revidera den gällande lagstiftningen. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg emellertid att saken borde ha begrundats närmare, i synnerhet med beaktande av att målet för arbetsgruppens arbete var att göra det lättare för personer som är intresserade av frivilligverksamhet att delta i verksamheten.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare hänvisade till denna del till biträdande justitiekansler Mikko Puumalainens utlåtande 15.8.2013

om kontroll av brottslig bakgrund hos personer som arbetar med barn (OKV/28/20/2013). Biträdande justitiekansler Puumalainen konstaterade i sitt utlåtande år 2013 att han ansåg att den föreslagna regleringen var otillräcklig med avseende på barnets bästa, och han uppmärksammade flera missförhållanden i sammanhanget. Han konstaterade bl.a. följande:

”Vid den fortsatta beredningen kan det ännu vara motiverat att med tanke på tillgodoseendet av barnets bästa – i synnerhet barnets personliga integritet – granska den valda regleringsmodellen, där den avgörande faktorn utgörs av det sätt på vilket verksamheten är organiserad. Frågan är med andra ord varför man beslutat att det ska vara frivilligt att begära ett straffregisterutdrag i samband med frivilligverksamhet, då arbetsgivaren enligt vår nationella lagstiftning är förpliktad att begära ett straffregisterutdrag då någon väljs till ett tjänste- eller arbetsavtalsförhållande som innefattar motsvarande uppgifter. För barnets del kan det vara slumpen som avgör huruvida den som arbetar med barnet är en person som är anställd i tjänste- eller arbetsavtalsförhållande eller en frivillig.

För en person som med betänkliga avsikter försöker vinna ett barns förtroende är det i princip lättare att få tillfälle till växelverkan med barn inom ramen för frivilligverksamhet än med stöd av ett tjänste- eller arbetsavtalsförhållande. Inom frivilligarbetet finns det eventuellt också mindre social och övrig faktisk kontroll av den

vuxnes uppträdande, eftersom verksamheten inte är lika välorganiserad och det finns större variationer i fråga om de situationer och förhållanden där växelverkan sker.

Ifall en avsevärt strängare reglering gäller för tjänste- och arbetsförhållanden än för frivilligarbete kan det också leda till att olämpliga personer, som strävar efter att hemlighålla sin bakgrund, söker sig till frivilligarbete bland barn. - - 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 en skyldighet för verksamhetens arrangör att kontrollera om de som deltar i frivilligarbetet har en brottslig bakgrund eller inte.

I propositionens motivering borde man enligt min uppfattning även, 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 en minderårigs vårdnadshavare. Det torde dock 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.”

I övrigt hade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare inget att anföra angående arbetsgruppens rapport (OKV/38/20/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Justering av lönerna för domarna vid de högsta domstolarna

Statsrådet hade 13.11.2013 beslutat att avtalslönerna för statens högsta tjänstemän fick höjas med 0,3 % från och med 1.8.2015. Finansministeriet beslutade på grundval av detta 20.12.2013 fastställa en ovan avsedd höjning av lönerna för de högsta domstolarnas domare. Statsrådet beslutade emellertid 26.3.2015 annullera de nämnda höjningarna av avtalslönerna. Finansministeriet bad justitiekanslern ta ställning till huruvida höjningarna av månadslönerna för de högsta domstolarnas domare kunde eller måste annulleras.

Enligt lagen om anställningsvillkoren för presidenterna och ledamöterna i högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen fastställer finansministeriet lönerna för de högsta domstolarnas domare. Lönerna justeras i enlighet med vad statsrådet beslutar om grunderna för justering av månadslönerna för tjänstemän med månadslön. Justitiekanslern ansåg att finansministeriet var behörigt att fatta beslut om fastställelse av lönerna för de högsta domstolarnas domare också i det fall där det var fråga om annullering av löneförhöjningen, i enlighet med grunderna för justering av månadslönerna. Justitiekanslern ansåg dock att det var motiverat för finansministeriet att överväga att höra de högsta domstolarnas domare innan domstolen fattade beslut om annullering av löneförhöjningen (OKV/17/20/2015; utlåtandet gavs av justitiekansler Jaakko Jonkka och ärendet föredrogs av Maija Salo).

Avgöranden

MINISTERIET

Iakttagandet av offentlighetslagens tidsfrister

Enligt ett klagomål hade klaganden bitt finansministeriet lämna ut kopior av dokument som hänförde sig till förhandlingarna om ett skatteavtal mellan Finland och Spanien. Klaganden hade i det aktuella fallet fått ett negativt beslut med anledning av dokumentbegäran ungefär tre månader efter att begäran framställts. Justitiekanslern uppmärksammade därför finansministeriet på vikten av att iakttä offentlighetslagens tidsfrister för behandlingen av ärenden (OKV/437/1/2015; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Minna Ruuskanen).

SKATTEFÖRVALTNINGEN

Dröjsmål vid behandlingen av ett ärende vid Skatteförvaltningen

I ett fall hade en ansökan om befrielse från skatt varit under behandling hos Skatteförvaltningen i över 20 månader. Behandlingstiden för ansökan hade avsevärt överskridit den genomsnittliga behandlingstiden för dylika ansökningar och behandlingstiden var även enligt en helhetsbedömning oskäligt lång. Biträdande justitiekanslern ansåg att Skatteförvaltningens förfarande inte uppfyllde grundlagens eller förvaltningslagens krav på att ärendena ska behandlas utan dröjsmål. Biträdande justitiekanslern delgav Skatteförvaltningen sin uppfattning och uppmärksammade samtidigt Skatteförvaltningen på vikten av att ärendena behandlas snabbt (OKV/1927/1/2014; ärendet av-

gjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Elina Halimaa).

MAGISTRATERNA

Befolkningsdatamyndighetens skyldighet att fatta beslut

Av ett klagomål framgick det att klaganden hade ändrat sitt efternamn till sin farfars fars släktnamn A. Samma år hade klaganden gift sig med B, varvid makarna hade tagit A till sitt gemensamma släktnamn. Paret skiljde sig emellertid och B gifte sig senare med C, som i samband med vigseln tog i bruk B:s efternamn A. Klaganden hade sänt magistraten en skrivelse angående C:s efternamn, men magistraten hade inte undersökt saken.

Den lagstiftning som gäller ingåendet av äktenskap och det släktnamn som makarna väljer i detta sammanhang innehåller inte några uttryckliga bestämmelser om utrednings- och beslutsförfarandena för vigselmyndighetens del. Det saknas också reglering om möjligheten för den som har ett eventuellt rättsligt intresse i anslutning till ett visst efternamn att föra frågan om huruvida valet av gemensamt efternamn i samband med ingåendet av äktenskap är lagenligt till en myndighet för prövning på ett rättsligt verkkningsfullt sätt.

I samband med vigseln fattas inget sådant beslut som avses i förvaltningslagen om makens eller makarnas gemensamma efternamn, utan den myndighet som förrättar vigseln registrerar bara uppgifterna i befolkningsregistret. De bestämmelser om rättelse av sakfel som finns i 50 § i förvaltningslagen kommer således inte i fråga i detta sammanhang. Ifall det uppdragas att en åtgärd som vidtagits i samband med en vigsel innefattar ett sakfel eller att åtgärden i sak strider mot en uttrycklig lagbestämmelse, förutsät-

ter dock redan de allmänna grundläggande förvaltningsrättsliga rättsskyddsprinciperna enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning att sakfelet ska kunna utredas och rättas, men också att frågan om ett eventuellt rättsligt fel ska kunna utredas och avgöras på ett tillbörligt sätt.

Eftersom vigselmyndigheten inte är behörig att i efterhand undersöka en eventuell lagstridighet som inträffat i samband med valet av efternamn, konstaterade biträdande justitiekanslern att befolkningsregistermyndigheten är den myndighet till vars ansvarsområde ärendet hör. Med hänvisning till lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster, den lagstiftning som föregick den nämnda lagen och till lagarnas detaljmotivering samt till namnlagen ansåg biträdande justitiekanslern att magistraten var behörig att behandla det ärendet som gällde klagandens efternamn A.

Magistraten hade i augusti 2010 tagit klagandens ärende till behandling och med stöd av 8 § 2 mom. i förvaltningslagen överfört ärendet till behandling i den församling där vigseln hade förrättats. Biträdande justitiekanslern ansåg emellertid att detta förfarande var felaktigt. Enligt den e-post som Kyrkostyrelsens jurist hade sänt till magistraten i februari 2011 hade utredningen av klagandens ärende överförts tillbaka till magistraten, och magistratens chef hade därefter lovat klaganden att ärendet skulle utredas. Klaganden hade emellertid inte fått något svar av magistraten. Biträdande justitiekanslern ansåg därmed att klagandens ärende fortfarande var under behandling hos magistraten. Med beaktande av att ärendet redan varit under behandling under en synnerligen lång tid, att tillräckliga uppgifter fanns att tillgå i ärendet och framför allt att det var fråga om en oskälighetssituation för kunden, krävde biträdande justitiekanslern att magistraten omedelbart skulle ta saken till prövning på grundval av klagandens ur-

sprungliga skrivelse och med anledning av skrivelsen ge klaganden ett sådant motiverat beslut som avses i förvaltningslagen, jämte anvisningar om ändringssökande.

Därutöver uppmärksammade biträdande justitiekanslern allvarligt magistraten på att den som utträtt ärenden hos en myndighet har rätt att få sitt ärende avgjort av myndigheten, samt på att en myndighet ska tillhandahålla adekvat kundservice. Biträdande justitiekanslern förpliktade magistraten att tillstålla honom sitt förvaltningsbeslut i ärendet för kännedom, samt sända en kopia av sitt beslut till Befolkningsregistercentralen för behövliga tillsynsåtgärder.

Magistraten meddelade att den 16.11.2015 hade fattat ett beslut med anledning av yrkandet på rättelse av uppgifterna i befolkningsdatasystemet. Genom sitt beslut hade magistraten förkastat klagandens yrkande på rättelse av uppgifterna och konstaterat att klaganden inte hade en sådan partsställning i ärendet som avses i 75 § i lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster. Klagandens rättelseyrkande hade inte behandlats med stöd av bestämmelsen om rättelse av sakfel i 50 § i förvaltningslagen, eftersom C inte hade gett sitt samtycke till rättelsen (OKV/1857/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Elina Halimaa).

Dröjsmål vid behandlingen av ett ärende vid magistraten

Behandlingen av ett ärende som gällde intressebevakning hade räckt ca 1,5 år vid magistraten. Klaganden hade inte under den tid behandlingen pågick informerats om hur ärendet framskred. Häradskrivaren medgav att ärendets behandling hade räckt längre än vad som var skäligt.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade häradskrivaren och ärendets

föredragande på förvaltningsmyndigheternas skyldighet att behandla ärendena utan ogrundat dröjsmål, på det sätt som förvaltningslagen kräver, samt på skyldigheten att besvara förfrågningar (OKV/1910/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Tom Smeds).

Magistratens och en allmän intressebevakares tjänster

Av ett klagomål framgick det att klaganden hade gett ett köpanbud beträffande vissa kvotdelar av det markområde som klaganden hade ärvt tillsammans med sina syskon, varav ett hade ställts under intressebevakning. Klaganden riktade kritik mot den långa behandlingstiden för det tillstånd som behövdes för försäljningen av det sist nämnda syskonets kvotdel. Biträdande justitiekanslern granskade tillståndsärendets behandling hos magistraten och hos den allmänna intressebevakare som svarade för tillståndsansökan.

Tillståndsärendets behandlingstid avvek inte från den genomsnittliga behandlingstiden för tillståndsärenden inom förmyndarverksamheten. I det aktuella fallet kunde man emellertid rikta kritik mot att behandlingstiden hade förlängts med ungefär två veckor på grund av att de ansökningshandlingar som inkommit till magistraten hade överförs till en annan enhet vid magistraten. Av dokumentationen framgick det inte hur effektivt och tydligt magistraten hade informerat myndigheterna inom sitt verksamhetsområde om vilka uppgifter som anförtratts de olika enheterna och om enheternas kontaktuppgifter, eller om det var fråga om att ansökningshandlingarnas avsändare i det aktuella fallet inte hade beaktat denna information. Biträdande justitiekanslern konstaterade att de myndigheter som regelbundet tillhandahåller kundservice inom förvaltningen inte skulle få vara ovetan-

de om vilka verksamhetsenheter som behandlar olika typer av ärenden vid en behörig myndighet. Biträdande justitiekanslern ansåg att en två veckors väntetid för överföringen av kurirpost i det aktuella fallet inte var godtagbar med tanke på bl.a. den allmänna serviceprincip för förvaltningen och det krav på adekvat service som föreskrivs i 7 § i förvaltningslagen och det krav på att ärendena ska behandlas utan dröjsmål som föreskrivs i den nämnda lagens 23 §.

Vidare hade den allmänna intressebevakaren tillställt magistraten en bristfällig ansökan om tillstånd till försäljning av kvotdelen av fastigheten, eftersom köpebrevsutkastet och lagfarts- och gravationsbeviset för den fastighet som var föremål för köpet inte hade bifogats till ansökan. Magistraten hade sänt intressebevakaren en kompletteringsbegäran, varefter klaganden hade sänt de begärda dokumenten till magistraten. Ifall intressebevakaren redan innan ansökan om försäljningstillstånd inlämnades skulle ha gett klaganden noggrann information om alla behövliga bilagor som skulle fogas till ansökan, skulle man ha kunnat undvika kompletteringsbegäran och det smärre dröjsmål som kompletteringen orsakade för ärendets behandling. Biträdande justitiekanslern konstaterade att man generellt kan utgå från att en allmän intressebevakare ska sköta ett sådant försäljningstillståndsärende som hör till dennes tjänsteåligganden så omsorgsfullt att det inte finns behov av att senare komplettera ansökan med dokument som är av central betydelse för ärendets behandling. Enligt magistratens utredning borde en allmän intressebevakare känna till vilka bilagor som ska fogas till en tillståndsansökan.

Biträdande justitiekanslern delgav magistraten och den allmänna intressebevakaren sin uppfattning. Dessutom uppmärksammade han magistraten på att myndigheterna ska tillhandahålla adekvat service och den allmänna intres-

sebevakaren på vikten av att tjänsteåliggandena sköts korrekt (OKV/2066/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiek-kataipale och föredrogs av Elina Halimaa).

REGIONFÖRVALTNINGSVERKEN

Förfarandet vid utlämnandet av ett tillsynsdokument

Ett regionförvaltningsverk hade mottagit en klagan angående förfarandet vid hälsovårdscentralen i en stad. På basis av de erhållna uppgifterna hade regionförvaltningsverket inlett ett allmänt tillsynsärende gällande stadens hälsovårdscentraler, i anslutning till vilket staden hade ombetts ge en utredning. Den person som hade lämnat in den ursprungliga klagan i ärendet, som regionförvaltningsverket redan hade avgjort, hade där-efter framställt en begäran om att få ta del av stadens utredning efter att staden lämnat den till regionförvaltningsverket. I regionförvaltningsverkets svar, som gavs i form av ett brev, konstaterades det att utredningen inte kunde lämnas ut på grund av att tillsynsärendet ännu var under behandling, utan att utredningen skulle lämnas ut efter att tillsynsärendet avgjorts. Som grund för vägran att lämna ut utredningen hänvisade regionförvaltningsverket dels till 11 § 2 mom. 1 punkten i offentlighetslagen och dels till 3 punkten i samma moment.

I offentlighetslagens 11 § finns föreskrifter om en parts rätt att ta del av en handling. Biträdande justitiekanslern konstaterade att den person som ursprungligen hade anfört klagan i ärendet inte var en sådan part som avses i offentlighetslagen i det tillsynsärende som hade inletts på initiativ av myndigheten och genom dess beslut. Den prövning som berörde utlämnandet av dokumenten kunde således inte grun-

da sig på de lagrum som regionförvaltningsverket hade uppgett.

Vidare hade tjänsteinnehavarens beslut om utlämnandet av utredningen fattats redan innan tjänsteinnehavaren hade tillgång till den. Biträdande justitiekanslern konstaterade att den prövning som berör hemlighållandet av ett dokument gäller frågan om huruvida den information som ingår i dokumentet ska hemlighållas. Prövningen kan således inte utföras på förhand, innan myndigheten har kännedom om dokumentets innehåll. Eftersom en myndighet är skyldig att se till att tillgången till information inte begränsas mer än vad som är nödvändigt för det intresse som ska skyddas, och eftersom sekretessen ska prövas särskilt för varje dokument, kan ett dokument som berör en inspektion eller tillsyn (24 § 1 mom. 15 punkten i offentlighetslagen) inte regelmässigt betraktas som sekretessbelagt under den tid tillsynsuppdraget pågår.

Syftet med offentlighetslagens procedurbestämmelser är att säkerställa att myndigheten inom en rimlig tid meddelar den som framställt en dokumentbegäran ett överklagbart beslut om saken, som denne enligt prövning kan föra till domstolen för behandling, i enlighet med de rättsskyddsgarantier som föreskrivs i 21 § i grundlagen. Biträdande justitiekanslern konstaterade vidare, i enlighet med vad han fastslagit i ett av sina tidigare beslut, att det i och för sig är möjligt att göra en "förhandsbeställning" av ett dokument. I ett sådant fall ska den behandlingstid som anges i 14 § 4 mom. i offentlighetslagen räknas från den dag då myndigheten har tagit emot det begärda dokumentet. I det aktuella fallet borde alltså den tjänsteinnehavare som behandlade dokumentbegäran omedelbart efter att utredningen inkommit ha prövat huruvida den kunde lämnas ut. Vid vägran att lämna ut utredningen borde tjänsteinnehavaren ha frågat den person som framställt begäran om huru-

vida denne önskade att ärendet skulle överföras till myndigheten, dvs. till regionförvaltningsverket, för avgörande. Eftersom tjänstemannen inte hade handlat på detta sätt, hade den person som framställt dokumentbegäran inte fått möjlighet att föra ärendet till myndigheten och vidare till domstolen för behandling.

Biträdande justitiekanslern konstaterade även att regionförvaltningsverket hade fastslagit att utredningen i tillsynsärendet var sekretessbelagd redan innan man hade kännedom om dess innehåll. Dessutom förekom det okunskap om sekretessgrunderna vid regionförvaltningsverket. Dokumentbegäran hade i det aktuella fallet inte behandlats på det sätt som offentlighetslagen förutsätter. Eftersom regionförvaltningsverkets förfarande därmed i flera avseenden stred mot offentlighetslagens syfte och procedurbestämmelser, gav biträdande justitiekanslern regionförvaltningsverket en anmärkning för framtiden (OKV/226/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kauppila).

Sändandet av sekretessbelagda uppgifter via oskyddad e-post

I ett klagomål aktualiserades ett fall där en person själv hade sänt e-postmeddelanden som innehöll sekretessbelagda hälsouppgifter till regionförvaltningsverkets registratur. Regionförvaltningsverket hade å sin sida sänt avsändaren sådana mottagningsbekräftelser som krävs enligt lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet, vilka innefattade kundens meddelanden.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att uppgifter som sänds via vanlig oskyddad e-post inte är skyddade mot utomstående, och att en myndighet därför inte får sända meddelanden som innefattar sekretessbelagda uppgifter via sådan e-post, inte ens för sådan spe-

cificering av meddelandena som enligt regionförvaltningsverket skedde i kundbetjäningssyfte.

Regionförvaltningsverket meddelade att avsändarens meddelande i regel raderas helt och hållet från mottagningsbekräftelsen och att man sedermera hade tagit i bruk ett förfarande som garanterar att innehållet i avsändarens meddelande inte ingår i mottagningsbekräftelsen.

På grundval av den utredning som erhållits i ärendet konstaterade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att det inte fanns skäl att vidta några ytterligare åtgärder i ärendet inom ramen för laglighetskontrollen (OKV/2156/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Outi Kauppila).

FINANSINSPEKTIONEN

Dröjsmål vid bemötandet av en dokumentbegäran vid Finansinspektionen

Biträdande justitiekanslern konstaterade att den som begär information av en myndighet enligt 13 § 1 mom. i offentlighetslagen ska individualisera vilken information begäran avser. En begäran om att få ta del av innehållet i en myndighetshandling ska individualiseras tillräckligt noggrant, så att myndigheten kan utreda vilken handling begäran avser. Klaganden hade i det aktuella fallet sänt Finansinspektionen ett antal e-postmeddelanden, varav det e-postmeddelande som hade sänts 10.1.2014 kunde anses innehålla en begäran om att Finansinspektionen skulle tillstå klaganden vissa specificerade dokument. Finansinspektionen hade bemött klagandens dokumentbegäran 20.3.2014, dvs. mer än två månader efter att begäran hade mottagits.

Biträdande justitiekanslern ansåg att dokumentbegäran borde ha behandlats i enlighet

med offentlighetslagens procedurbestämmelser, trots att Finansinspektionen i sin utredning hade framfört att de begärda dokumenten inte fanns hos Finansinspektionen. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Finansinspektionen på vikten av att iaktta offentlighetslagens procedurbestämmelser och konstaterade att en dokumentbegäran ska behandlas och bemötas på det sätt som anges i lag, inom den föreskrivna tidsfristen (OKV/229/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Elina Halimaa).

Skyldigheten att besvara förfrågningar

Finansinspektionen hade i ett fall inte besvarat klagandens e-postförfrågning angående behandlingen av klagandens ärende. Biträdande justitiekanslern konstaterade att Finansinspektionen genom sitt förfarande hade försummat att se till att förfrågningen besvarades i enlighet med principerna för god förvaltning. Han delgav Finansinspektionen sin uppfattning om skyldigheten att besvara förfrågningar (OKV/394/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Elina Halimaa).

PATENT- OCH REGISTERSTYRELSEN

Dröjsmål vid behandlingen av ett ärende

Av ett klagomål framgick det att klagandens stiftelsetillsynsansökan som bl.a. gällde avsättandet av styrelsen för en stiftelse och upphävandet av stiftelsens ändrade stadgar hade bemötts först efter att justitiekanslern hade begärt tilläggsutredning i ärendet av Patent- och registerstyrelsen. Behandlingen av klagandens ärende hade räckt 28 månader. Biträdande justitiekanslern ansåg att Patent- och registerstyrelsens förfarande in-

te uppfyllde grundlagens eller förvaltningslagens krav på att ärendena ska behandlas utan dröjsmål eller lagarnas krav på adekvat service inom förvaltningen. Biträdande justitiekanslern delgav Patent- och registerstyrelsen sin uppfattning för kännedom och fäste samtidigt uppmärksamhet vid att ärendena ska behandlas snabbt och på ett tillbörligt sätt (OKV/1229/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Elina Halimaa).

DEN KOMMUNALA OCH ÖVRIGA SJÄLVSTYRELSEN

Problemen med inomhusluften i en skola borde ha åtgärdats snabbare

Enligt ett klagomål hade personalen och eleverna i en skola uppvisat symptom som berodde på den dåliga inomhusluften i skolan. Från stadens sida hade man inte befattat sig med saken tillräckligt snabbt, trots att staden kände till problemen med inomhusluften. I klagomålet framfördes det även att stadens lokalcentral inte hade gett klaganden de dokument gällande inomhusluftproblemen som klaganden hade begärt och att elevernas föräldrar hade getts alltför snäv och bristfällig information om problemen. Enligt stadens utredning hade det förekommit problem med inomhusluften i skolbyggnaden redan under flera års tid, och det hade visat sig vara ovanligt svårt att iståndsätta byggnaden. Byggnaden hade under årens lopp renoverats i flera etapper, och en arbetsgrupp hade tillsatts för att behandla inomhusluftproblemen. Av utredningen framgick det emellertid inte när staden hade fått kännedom om de första mistankarna om att skolans inomhusluft trots de senaste reparationerna fortfarande orsakade hälsoproblem för personalen och eleverna.

Enligt dokumentationen hade de senaste problemen med inomhusluften dock konstaterats allra senast vid arbetsgruppens sammanträde i mars 2013. Ärendets behandling hade initierats av företagshälsovården. Därefter hade en förfrågning om symtomen genomförts bland eleverna. En del av byggnaden hade försatts i användningsförbud och en plan för ersättande lokaler hade utarbetats. På grundval av dessa uppgifter kunde man inte konstatera att staden skulle ha försummat att utreda omfattningen av de symtom som inomhusluften orsakade eller att vidta åtgärder för att skaffa ersättande lokaler. I stadens utredning nämndes det emellertid inte att regionförvaltningsverket åren innan hade gjort flera inspektioner i skolan. Regionförvaltningsverket hade även delgetts misstankar om yrkessjukdomar hos personer som hörde till skolans personal. Av regionförvaltningsverkets inspektionsberättelse, som innefattade misstankarna om yrkessjukdomar, framgick det dock inte huruvida berättelsen hade sänts t.ex. till stadens bildningsnämnd för kännedom. Av regionförvaltningsverkets inspektionsberättelser som helhet framgick det emellertid att staden redan sommaren 2012 hade känt till problemen med skolans inomhusluft. Den process som ledde till att ersättande lokaler togs i bruk kunde därmed enligt en efterhandsbedömning av saken betraktas som alltför långsam, med beaktande av myndigheternas skyldighet att dra försorg om både de anställdas och elevernas rätt till en trygg arbetsmiljö. Staden borde målmedvetet ha strävat efter att säkerställa att eleverna inte längre skulle utsättas för sådana orenheter i inomhusluften som orsakade hälsoproblem.

När det gällde dokumentbegäran framgick det i ärendet att stadens lokalcentral i flera års tid hade iakttagit en praxis som innebar att undersökningsresultat, rapporter och provtagningsresultat inte lämnades ut till personer som

bett om att få ta del av dem. Eftersom den person som framställt dokumentbegäran i det aktuella fallet inte i enlighet med offentlighetslagen hade tillfrågats om huruvida denne önskade få ett skriftligt beslut om saken, gav justitiekanslern staden en anmärkning för att den handlat i strid med offentlighetslagen. När det gällde informationsförmedlingen i ärendet konstaterades det att kommunen enligt kommunallagen har rätt att pröva i vilken omfattning och med vilka metoder information förmedlas. Justitiekanslern ansåg emellertid att det skulle ha varit motiverat för staden att informera om skolans inomhusproblem effektivare än vad som framgick av dokumentationen. En effektivare informationsförmedling skulle ha varit synnerligen motiverad också med tanke på att det var fråga om ett ärende som berörde barns hälsa (OKV/1588/1/2013; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Beslut om felparkeringsavgift

I ett klagomål riktades det kritik mot att man inom parkeringsövervakningen, vid den tidpunkt då klaganden anförde klagomål om saken, bara antecknade handläggarens identifikationsnummer och initialer i beslutet om felparkeringsavgift. Under den tid klagomålet var under behandling hade man övergått till en praxis där man i beslutet antecknade släktnamnet på den parkeringskontrollant som fattat beslutet, men inte förnamnet eller dess initial. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att ett sådant förfarande där beslutet om felparkeringsavgift förses bara med handläggarens identifikationsnummer, initialer eller släktnamn inte är förenligt med det som föreskrivs i 7 § 1 mom. 1 punkten i lagen om parkeringsövervakning. Ett sådant arrangemang där parten får alla uppgifter som ska inkluderas i beslutet först efter att särskilt ha begärt

det, grundar sig enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare inte på lag.

I enlighet med parkeringsövervakarens anvisningar gav parkeringsövervakningskontoret på begäran en part som styrkte sin identitet uppgifter om namnet på den parkeringskontrollant som skrivit ut felparkeringsavgiften. I detta sammanhang uppmanades parten att inte onödigt eller i irrelevanta sammanhang lämna ut uppgifter om kontrollantens namn till någon annan. Bakgrunden till detta förfarande utgjordes bl.a. av behovet av att hindra onödig användning av parkeringskontrollanternas namn samt förebygga och minska osakligt och hotfullt uppträdande mot kontrollanterna. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade emellertid att det inte finns några föreskrifter om att de uppgifter som ska antecknas i ett beslut om felparkeringsavgift skulle vara sekretessbelagda. Ett arrangemang där den som begär uppgifter om kontrollantens namn ska styrka sin partsställning och identitet, samt meddelas restriktioner när det gäller att lämna ut uppgifterna vidare, grundar sig således inte på lag.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare gav parkeringsövervakaren en anmärkning för framtiden på grund av det ovan refererade lagstridiga förfarandet och delgav dessutom parkeringsövervakaren sin uppfattning om skyldigheten att besvara förfrågningar (OKV/687/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Elina Halimaa).

Skyldigheten att iakttä offentlighetslagen

Förvaltningsstadgan i en stad innehöll föreskrifter om att en promemoria skulle utarbetas om de frågor som behandlades under stadsfullmäktiges frågetimme. Klaganden hade 6.7.2013 framställt

en skriftlig begäran till stadsstyrelsen och stadsfullmäktige om att få ta del av protokollen över de frågetimmar som hållits under år 2013. Biträdande justitiekanslern ansåg att de dokument som klaganden begärt inte i enlighet med offentlighetslagen hade lämnats ut utan dröjsmål, då de promemorior som utarbetats i oktober 2013 hade överlämnats till klaganden först 5.5.2014.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade staden på det förfarande som enligt offentlighetslagen ska iakttas i samband med dokument- och informationsbegäranden och bemötandet av sådana (OKV/1463/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Minna Pulkkinen).

En förtroendevalds jäv i ett upphandlingsärende

Ordföranden för direktionen för ett vattenaffärsverk hade ansett sig vara jävig att delta i det beslutsfattande som gällde en av affärsverkets upphandlingar, eftersom ordföranden samtidigt fungerade som övervakare av arbetena vid ett företag som deltagit i anbudsförfarandet. Ordföranden hade emellertid varit närvarande vid öppnandet av anbudet, vilket skedde innan upphandlingsbeslutet fattades. Enligt utredningen hade ordföranden inte deltagit i förberedelserna av det anbudsförfarande som genomfördes i form av selektivt förfarande, vilket innebar att ordföranden inte kunde veta till vilka aktörer anbudsförfrågningar hade sänts. Biträdande justitiekanslern ansåg därför inte att ordföranden hade handlat lagstridigt då denne var närvarande vid öppnandet av anbudet.

På grundval av en helhetsbedömning av situationen ansåg biträdande justitiekanslern emellertid att ordföranden redan i ett tidigare skede, före beslutsfattandet, kunde ha beaktat att det var en reell möjlighet att anbudsförfrågan hade

sänts till den aktör som åtminstone objektivt sett föranledde jäv för ordföranden samt att denna aktör hade gett ett anbud i samband med upphandlingsförfarandet. Det allmänna förtroendet för förfarandets opartiskhet skulle ha tryggats bättre ifall ordföranden hade avhållit sig från att delta i öppnandet av anbudet.

Vidare borde vattenaffärsverkets direktion i sitt beslut utöver jävsanteckningen även ha inkluderat en anteckning om den grund på vilken ordföranden hade ansett sig vara jävig i ärendet. Då det i beslutet bara hade konstaterats att en jävsgrund förelåg, dvs. i det aktuella fallet jäv med stöd av förvaltningslagens s.k. generalklausul, kunde man inte dra några slutsatser om vilket konkret sakläge som orsakat jävet. Jävsavgörandet hade därmed i detta fall inte motiverats på det sätt som förvaltningslagen kräver. Eftersom det ofta är möjligt att söka ändring i det avgörande som berör huvudsaken, påverkar beskrivningen av den situation som föranlett jäv också t.ex. den prövning som hänför sig till bruket av rättsmedel.

Biträdande justitiekanslern delgav ordföranden för direktionen för stadens vattenaffärsverk sin uppfattning om tolkningen av förvaltningslagens jävsbestämmelser och delgav stadens vattenaffärsverk sin uppfattning om tolkningen av förvaltningslagens bestämmelser om motiverandet av beslut (OKV/1530/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekataipale och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Dröjsmål i samband med besvarandet av förfrågningar i en stad

I ett klagomål som inkommit 14.11.2014 framfördes det kritik mot att klaganden inte hade fått några svar på de skrivelser och förfrågningar som denne riktat till stadens vägmästare 23.5.2012, till staden 7.5.2013 och till stadens tekniska nämnd 24.11.2014.

Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare har man vid praxisen inom laglighetskontrollen ansett att det hör till god förvaltning och korrekt myndighetsverksamhet att sakliga frågor och förfrågningar som riktats till en myndighet besvaras utan ogrundat dröjsmål.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade vidare att det inte på ett entydigt sätt framgick av utredningen huruvida klaganden hade fått något svar på sina förfrågningar. Det hade i varje fall uppkommit ett dröjsmål på över 2,5 år hos staden när det gällde att besvara klagandens förfrågningar. Staden uppmanades i fortsättningen se till att dess organ vid besvarandet av förfrågningar iakttaga sådan god förvaltning som föreskrivs i lag.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade staden på att sakliga förfrågningar ska besvaras utan ogrundat dröjsmål (OKV/1967/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Förfarandet vid utövning av rätten att överta ärenden

I ett klagomål aktualiserades bestämmelserna i 51 § i kommunallagen om ett högre organs rätt att ta ett ärende till behandling, dvs. bestämmelserna om rätten att överta ärenden. Enligt 51 § 4 mom. i kommunallagen ska ett ärende tas till behandling i ett högre organ senast inom den tid inom vilken ett rättelseyrkande enligt 89 § ska framställas. I 93 § i kommunallagen bestäms det att ett rättelseyrkande ska framställas inom 14 dagar från delfäendet av beslutet.

I det aktuella klagomålet var det fråga om huruvida kommunstyrelsen hade tagit ett ärende till behandling på ett lagenligt sätt. Ett meddelande om utövningen av rätten att överta ärendet hade sänts per e-post. Biträdande justitiekans-

lernas ställföreträdare konstaterade att kommunallagen inte innehåller några bestämmelser om det förfarande som ska iakttas då ett ärende tas till behandling i ett högre organ. Enligt 50 § 1 mom. 13 punkten i kommunallagen ska behövliga bestämmelser om förfarandet då ett ärende tas upp till behandling i ett högre organ utfärdas i kommunens förvaltningsstadga.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare hänvisade i sitt avgörande till högsta förvaltningsdomstolens beslut 2.8.2001 liggare 1743, som gällde utövningen av kommunstyrelsens rätt att överta ett ärende inom den föreskrivna tidsfristen. Kommunstyrelsen hade i detta fall inte klarat av att lägga fram någon expedition eller något annat dokument och inte heller någon annan tillräcklig utredning över att kommundirektören med stöd av 51 § i kommunallagen inom den föreskrivna tidsfristen hade fattat beslut om att ta en nämnds beslut till behandling i kommunstyrelsen. Beslutet ansågs därmed ha fattats i oriktig ordning.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare hävisade i sitt avgörande även till förvaltningsdomstolens beslut från 23.9.2014, som emellertid inte ännu hade vunnit laga kraft, där ett e-postmeddelande som stadsstyrelsens ordförande hade sänt till stadsdirektören hade betraktats som ett tillräckligt meddelande om utövningen av rätten att överta ett ärende. Förvaltningsdomstolen hade vidare konstaterat att utövningen av rätten att överta ett ärende inte krävde något uttryckligt beslut av stadsstyrelsen. Förvaltningsdomstolens beslut hade överklagats hos högsta förvaltningsdomstolen, där ärendet ännu var under behandling då biträdande justitiekanslerns ställföreträdare avgjorde klagomålet.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att ett beslut om utövning av rätten att överta ett ärende borde dokumenteras på ett sådant sätt som bl.a. gör det möjligt att kont-

rollera att den nämnda rätten har utövats inom den tidsfrist som föreskrivs i lag. Med tanke på detta ansåg biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att det e-postmeddelande som hade sänts i det aktuella fallet inte kunde betraktas som tillräckligt.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav kommunstyrelsen sin uppfattning om att ett beslut om utövning av rätten att överta ett ärende ska dokumenteras (OKV/1810/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

En stads försummelse av att deponera inlösningersättning

En stad hade ingått ett avtal med ett dödsbo om att staden skulle ansöka om en inlösningsförrättning beträffande den fastighet som ägdes av dödsboet. I och med förrättningen skulle äganderätten till fastigheten övergå till staden vid den tidpunkt då staden deponerade inlösningersättningen hos regionförvaltningsverket. Staden hade emellertid försummat att deponera inlösningersättningen. Staden hade inte heller besvarat klagandens förfrågningar om saken. Enligt stadens utredning var det ett mänskligt misstag som hade lett till att deponeringen av inlösningersättningen hade försummats.

Staden hade sedermera ingått ett nytt avtal om saken och betalat inlösningersättningen jämte dröjsmålsränta till klaganden. Staden hade även gett sin personal anvisningar om att förfrågningar ska besvaras inom en skälig tid. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg därmed att det var tillräckligt att uppmärksamma fastighetsverket på det lagenliga förfarandet i inlösningsärenden och på förvaltningslagens föreskrifter om skyldigheten att besvara förfrågningar inom en skälig tid (OKV/1819/1/2013;

ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Jävsbeslut ska motiveras

En kommunstyrelse hade i ett fall konstaterat att fyra av kommunstyrelsens medlemmar var jäviga i ett ärende. I protokollet fanns det dock till denna del bara en anteckning om att kommunstyrelsen hade beslutat konstatera jäv för dessa personers del. Orsakerna till jävet framfördes inte heller närmare i kommunstyrelsens utredning. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade kommunstyrelsen på att jävsbeslut ska motiveras. Utan en tillräcklig motivering är det omöjligt att bedöma huruvida en jävsanmälan är korrekt, vilket kan vara av betydelse även med avseende på ändringssökandet. Dessutom kräver principen om god förvaltning att det kommunala beslutsfattandet ska vara opartiskt och transparent (OKV/1695/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Klagomålshandlingars offentlighet

I ett fall hade en kommunstyrelse behandlat biträdande justitiekanslerns begäran om utredning och de klagomålshandlingar som fanns bifogade till begäran såsom sekretessbelagda med stöd av 24 § 1 mom. 6 punkten i offentlighetslagen. Sekretessen hade emellertid inte motiverats. Klagomålen innehöll påståenden bl.a. om att två av kommunens tjänstemän varit jäviga i samband med vissa planläggningsprojekt. De kommunalbesvär som hade anförts angående delgeneralplanerna hade avgjorts av högsta förvaltningsdomstolen. Kommunalbesvären och klagomålen gällde samma frågor, bl.a. de kommunala tjänstemännens förfarande och deras påstådda jäv och bindningar.

Kommunstyrelsen hade i efterhand motiverat sekretessen vid behandlingen av utredningsbegäran och klagomålen med att vissa personer hade nämnts vid namn i klagomålen, som även innehöll påståenden om att de nämnda personerna innehaft en dubbelroll i och med att de samtidigt varit både tjänstemän och representanter för turistföretag. Den tidigare kommundirektören och tekniska direktören påstods ha bindningar till turistföretag både i egenskap av privatpersoner och i egenskap av representanter för kommunen. Dessutom påstods det att verkställande direktören för ett företag hade bindningar i förhållande till markägande och till en företagare inom turistbranschen. Klagomålen innehöll även påståenden om eventuella övriga bindningar hos dessa personer.

Enligt biträdande justitiekanslerns beslut var det i det aktuella fallet av betydelse att kommunstyrelsen i efterhand hade motiverat sekretessbeläggningen av klagomålsärendena och utredningarna bara på ett allmänt plan, och att det inte närmare framgick av motiveringen varför en offentlig behandling av ärendet skulle ha varit ägnad att orsaka de berörda personerna skada eller lidande.

I och med att en närmare motivering saknades ansåg biträdande justitiekanslern att de aktuella klagomålsärendena de facto hade varit föremål för sådan beredning och sådant beslutsfattande som hörde till den sedvanliga kommunalförvaltningen. Enligt hans uppfattning var ärendena inte förknippade med några risker för sådana skador som avses i 24 § 1 mom. 6 punkten i offentlighetslagen, vilka skulle ha gjort det motiverat för kommunstyrelsen att sekretessbelägga ärendena.

Biträdande justitiekanslern delgav kommunstyrelsen sin rättsliga ståndpunkt och sin uppfattning om tolkningen av 24 § 1 mom. 6 punkten i offentlighetslagen, som baserade sig bl.a. på lagberedningsdokumenten (OKV/1959/1/2013;

ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Behandlingen av en dokumentbegäran i en kommun

Bildningsdirektören i en kommun hade per e-post ombetts lämna ut arbetsplatsutredningsrapporter som berörde fem skolor. Bildningsdirektören hade samma dag svarat klaganden att dennes begäran skulle överföras till företagshälsovårdaren. Begäran hade emellertid först överförts på fel e-postadress, och efter klagandens förfrågning om saken hade bildningsdirektören på nytt sänt begäran till företagshälsovårdaren. Företagshälsovårdaren hade bemött dokumentbegäran två veckor senare och konstaterat att uppgifterna inte kunde lämnas ut till utomstående, utan att beslutet om utlämnandet skulle fattas av den organisation som låtit utföra arbetsplatsutredningen. Ungefär tre veckor efter att den ursprungliga dokumentbegäran hade framställts hade bildningsdirektören sänt klaganden en bedömning som Finlands Kommunförbunds jurist gjort beträffande arbetsplatsutredningars offentlighet. Efter att klaganden följande dag hade vänt sig till bildningsdirektören med en förfrågning om saken hade denne på nytt sänt juristens bedömning till klaganden och meddelat att skolspecifika arbetsplatsutredningar är dokument som är avsedda för organisationens eget bruk. Av meddelandet kunde man sluta sig till att bildningsdirektören vägrade lämna ut de begärda dokumenten. Bildningsdirektören hade emellertid inte frågat klaganden om huruvida denne önskade att ärendet skulle föras till myndigheten för avgörande, varvid klaganden skulle ha haft möjlighet att få ett överklagbart beslut om saken.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att klaganden i samband med vägran att lämna ut

dokumentet borde ha underrättats om möjligheten att föra ärendet till myndigheten för avgörande och ha tillfrågats om saken. Den behöriga kommunala myndigheten hade fattat ett motiverat och överklagbart beslut om saken först tre månader efter att dokumentbegäran hade framställts, i det skede då justitiekanslersämbetet hade bett kommunen ge en utredning och ett utlåtande med anledning av klagomålet och dessa hade behandlats i bildningsnämnden. Biträdande justitiekanslern konstaterade att den rätt till ändringssökande som hör till en rättvis rättegång tryggas av myndigheternas skyldigheter att i enlighet med offentlighetslagen och förvaltningslagen avgöra ärenden som förts till dem för behandling och besvara förfrågningar som hör till deras behörighet. Myndigheterna och enskilda tjänstemän som representerar myndigheterna ska således inom den tid som föreskrivs i lag fatta antingen ett positivt eller ett negativt beslut med anledning av en dokumentbegäran. Lagen innehåller däremot inga uttryckliga bestämmelser om den tid inom vilken en myndighet ska fatta beslut om dokumentbegäran efter att kunden underrättats om att de begärda dokumenten inte lämnas ut. Man kan dock utgå från den allmänna principen om att ärendena ska behandlas utan dröjsmål. Innebörden av denna princip kan i viss mån variera från fall till fall. Bildningsdirektören och bildningsnämnden uppmärksammades i det aktuella fallet på vikten av att i fortsättningen iaktta offentlighetslagens bestämmelser om behandlingen av dokumentbegäranden. Eftersom klaganden emellertid slutligen hade fått ett överklagbart beslut i ärendet och hade fört det till förvaltningsdomstolen för behandling, gav klagomålsskrivelsen inte anledning till några ytterligare åtgärder (OKV/884/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Anu Rätty).

Specificering av en dokumentbegäran och iakttagande av offentlighetslagens tidsfrist

Av ett klagomål framgick det att klaganden i september 2013 per e-post hade sänt dokumentbegäranden till registraturen i en kommun, men att kommunen inte hade bemött begärandena. Klaganden hade begärt kopior bl.a. av arbetsavtalen mellan kommunen och en viss person som arbetade i olika läroanstalter i kommunen och av kommunens anställningsbeslut.

Enligt kommunstyrelsens utredning hade man under hösten 2013 försökt nå klaganden för specificering av de omfattande dokumentbegärandena, men enligt kommunen hade man inte lyckats få tag på klaganden, uppenbarligen på grund av ett fel i kontaktuppgifterna. En av kommunens tjänstemän hade i maj 2014 sänt ett meddelande på klagandens e-postadress, där materialets omfattning uppmärksammades. Meddelandet innefattade en lista över besluten från åren 2010–2013 samt information om de avgifter som tas ut i enlighet med offentlighetslagen.

Biträdande justitiekanslern ansåg i sitt beslut att det förblivit oklart varför klaganden inte kunnat nås via e-post redan i september 2013. Biträdande justitiekanslern konstaterade att kommunen inte på det sätt som avses i offentlighetslagen hade bistått klaganden vid individualiseringen av dokumentbegärandena. Kommunen hade handlat i strid med offentlighetslagen då den inte hade iakttagit den föreskrivna tidsfrist inom vilken ett ärende som berör en dokumentbegäran ska avgöras och uppgifter ur en offentlig handling lämnas ut, dvs. senast inom en månad efter att myndigheten har mottagit begäran om att få ta del av handlingen. I det aktuella fallet hade kommunen första gången kontaktat klaganden för precisering av dokumentbegärandena först 21.5.2014, dvs. ungefär

åtta månader efter att dokumentbegärandena hade framställts. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade kommunen på skyldigheten att iaktta offentlighetslagens procedurbestämmelser (OKV/787/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Minna Pulkkinen).

En stadsstyrelses, stadsdirektörs och förvaltningsdirektörs förfarande

I ett klagomål uppmärksammades ett fall där en dokumentbegäran hade behandlats felaktigt. I det aktuella fallet hade stadens t.f. förvaltningsdirektör fogat en oriktig besvärсанvisning till sitt beslut om utlämnande av ett dokument. Stadsstyrelsen hade senare behandlat ärendet med anledning av ett rättelseyrkande. Stadsdirektören hade handlat felaktigt då denne trots jäv hade deltagit i stadsstyrelsens sammanträde. Den dokumentbegäran som klaganden hade sänt in per e-post hade inte heller registrerats som mottagen hos staden.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadsstyrelsen, stadsdirektören och förvaltningsdirektören på offentlighetslagens bestämmelser om behandlingen av dokumentbegäranden och om ändringssökande samt på vikten av att kommunallagens och förvaltningslagens bestämmelser om förvaltningens organisering, god förvaltning och jäv noggrant iakttas (OKV/1735/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kostama).

Skyldigheten att besvara förfrågningar

Enligt ett klagomål hade klaganden sänt ett e-postmeddelande till en tjänsteman i en stad 4.12.2013 och fått ett svar av tjänstemannen 10.12.2013. I det e-postmeddelande som kla-

ganden hade sänt till stadsdirektören, biträdande stadsdirektören och undervisningsväsendets jurist 11.2.2014 hade klaganden hänvisat till det svar tjänstemannen gett, riktat kritik mot det och konstaterat att tjänstemannens utredning inte var acceptabel. I sitt klagomål riktade klaganden kritik mot att det e-postmeddelande som sänts 11.2.2014 inte hade besvarats.

Av stadens utredning framgick det att klaganden enligt stadens uppfattning hade fått ett svar på sin förfrågning och att det inte hade kommit fram några sådana nya frågor i ärendet som inte hade besvarats redan tidigare. Staden beklagade emellertid att klaganden inte alls hade fått något svar på den förfrågning som hade sänts 11.2.2014.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att myndigheter och tjänstemän enligt lag ska besvara sakliga och tillräckligt specificerade förfrågningar inom en skäligen tid. En myndighet eller en tjänsteman ska åtminstone kortfattat konstatera varför det inte finns skäl att ge ett utförligare svar med anledning av en förfrågning. Myndigheterna får från fall till fall överväga hur omfattande och noggranna svar förfrågningarna kräver. Vid behov kan myndigheterna också hänvisa till sina tidigare svar.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade staden på myndigheternas och tjänstemännens skyldighet att i enlighet med förvaltningslagen besvara sakliga och tillräckligt specificerade förfrågningar inom en skäligen tid (OKV/279/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och förredogs av Minna Pulkkinen).

Utnämningen av en verkställande direktör för Keva

I den nya instruktionen för den kommunala pensionsanstalten Keva hade behörighetsvillkoren

för tjänsten som verkställande direktör ändrats. Tjänsten hade förklarats ledig att sökas innan den nya instruktionen trätt i kraft, men i annonsen hade behörighetsvillkoren angetts i enlighet med den nya instruktionen. Beslutet om tillsättande av tjänsten hade emellertid fattats efter att den nya instruktionen trätt i kraft. Justitiekanslern ansåg att tjänstens behörighetsvillkor inte hade ändrats eller tillämpats på ett felaktigt sätt vid utnämningsförfarandet (OKV/963/1/2014; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och förredogs av Maija Salo).

Beslutsfattandet vid begränsning av offentlig service

I ett fall hade klaganden muntligen getts ett en månad långt portförbud till en simhall. Efter att klaganden bett om ett skriftligt beslut om saken hade en av stadens tjänstemän fattat ett skriftligt beslut om portförbudet, efter att det upphört. Det fanns inga anvisningar om ändringssökande bifogade till det skriftliga beslutet, men klaganden hade på annat sätt anvisats yrka på rättelse i beslutet hos en nämnd i kommunen. Nämndens beslut med anledning av rättelseyrkandet hade försetts med en anvisning om sökande av ändring i beslutet hos förvaltningsdomstolen. Klaganden hade emellertid inte besvarat sig över nämndens beslut.

I biträdande justitiekanslerns beslut konstaterades det att tillhandahållandet av olika typer av motionstjänster i simhallar är en frivillig uppgift som hör till området för den kommunala självstyrelsen. Då en kommun i syfte att främja sina invånares hälsa och motionsmöjligheter har åtagit sig att tillhandahålla sådan offentlig service som är tillgänglig för alla, ska användningen av denna service inte begränsas utan godtagbar grund. När tillgången till sådan offentlig service som var och en har tillgång till begrän-

sas, har den person begränsningen gäller rätt att bli hörd.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade staden på vikten av att i framtiden iaktta grundlagens, kommunallagens och förvaltningslagens bestämmelser. Vid sådant beslutsfattande som gäller begränsning av simhallens motionstjänster ska ärendet utredas på ett tillbörligt sätt. Den person begränsningen gäller ska bli hörd, begränsningsbeslutet ska fattas skriftligen och beslutet jämte anvisningar om ändringssökande ska delges den berörda personen (OKV/1388/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Myndigheternas skyldighet att ge service

Enligt ett klagomål hade en kommun underlåtit att besvara klagandens fråga om en övåntad höjning av fastighetsskatten. Kommunen motiverade det uteblivna svaret med att man hade informerat om saken i lokala och riksomfattande medier och med att skattehöjningen berodde på statens och inte på kommunens åtgärder.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade emellertid kommunen på dess skyldighet att iaktta den serviceprincip som föreskrivs i grundlagen och i förvaltningslagen. Till denna princip hör bl.a. att sakliga förfrågningar som riktats till en myndighet ska besvaras utan ogrundat dröjsmål (OKV/949/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Tom Smeds).

Upphandlingsförfarandet i en stad

I ett klagomål uppmärksammades det faktum att en kommunal tjänsteman hade upphandlat juridiska tjänster utan konkurrensutsättning. Det var

fråga om flera separata juridiska uppdrag under åren 2012–2013. Enligt laglighetsövervakarens till buds stående utredning kunde upphandlingen av externa juridiska tjänster i det aktuella fallet motiveras, åtminstone till den del det gällde sakkännedom om rättegångsförfarandet och juridiskt specialkunnande. Direktupphandlingarna hade emellertid inte dokumenterats, vilket hindrade en mer detaljerad bedömning av fallet inom ramen för laglighetskontrollen. Enligt staden hade det inte funnits skäl att tillämpa lagen om offentlig upphandling (upphandlingslagen) på upphandlingarna, eftersom det uppskattade värdet inte för något av uppdragens del hade överskridit det nationella tröskelvärdet. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare hänvisade i sitt beslut på ett allmänt plan till det s.k. förbudet mot uppdelning av en upphandling som föreskrivs i 20 § i upphandlingslagen. Han konstaterade bl.a. att en upphandling i princip ska granskas med avseende på den helhet som omfattar alla de tjänster som ska upphandlas, ifall en viss typ av tjänster behövs regelbundet. Å andra sidan kan det vara mycket svårt att på förhand göra en helhetsbedömning av omfattningen och arten av de rättegångstjänster och andra motsvarande juridiska tjänster som kommer att behövas i framtiden. Även i sådana fall där upphandlingen inte behöver konkurrensutsättas på det sätt som föreskrivs i upphandlingslagen, dvs. då det bara är fråga om små anskaffningar, ska den upphandlande enheten dock följa de principer som enligt upphandlingslagens 2 § ska iakttas vid offentlig upphandling samt de allmänna rättsprinciper för förvaltningen som föreskrivs i 6 § i förvaltningslagen. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade i sitt beslut vikten av att upphandlingarna dokumenteras (OKV/1338/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Beslutsfattande i enlighet med offentlighetslagen

Av ett klagomål framgick det att klaganden hade framställt en sådan informations- och dokumentbegäran som avses i offentlighetslagen till en stad. Begäran gällde e-postmeddelanden som hade sänts av stadens jurist. Efter att ha delgetts stadsjuristens uppfattning om att de begärda dokumenten inte var myndighetshandlingar, hade klaganden sänt stadsstyrelsen en utredningsbegäran om saken. Innan klaganden hade fått stadsstyrelsens utredning hade ett beslut jämte besvärshanvisning meddelats med anledning av klagandens informations- och dokumentbegäran. Klaganden hade emellertid inte besvärat sig över beslutet, utan beslutet hade vunnit laga kraft. Enligt beslutet hade det inte utarbetats sådana dokument i ärendet som kunde ha lämnats ut med anledning av klagandens begäran.

Efter att ha fått stadsstyrelsens utredning hade klaganden framställt en ny informations- och dokumentbegäran och krävt att staden skulle fatta ett nytt beslut om saken i enlighet med offentlighetslagen, vilket staden emellertid inte hade gjort. Staden konstaterade att den nyss hade fattat ett beslut i ärendet i enlighet med offentlighetslagen, och att klaganden inte hade anfört besvär över beslutet. Det hade inte uppdagats något nytt i ärendet och de begärda handlingarna existerade fortfarande inte.

Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning borde staden ändå i enlighet med offentlighetslagen ha fattat ett nytt beslut med anledning av informations- och dokumentbegäran. Ett myndighetsbeslut som fattats i enlighet med offentlighetslagen saknar nämligen rättskraft. Enligt offentlighetslagen är det möjligt att på nytt framställa en begäran om samma dokument eller information, och myndigheten ska i princip

behandla också den nya begäran i enlighet med offentlighetslagen.

I det aktuella fallet borde ett nytt beslut ha fattats i enlighet med offentlighetslagen bl.a. eftersom det med stöd av stadens tidigare beslut inte var fullständigt klart om staden hade ansett att de begärda dokumenten inte alls existerade eller om de i och för sig existerade men inte hade diarieförts eller betraktats som myndighetshandlingar på det sätt som föreskrivs och avses i offentlighetslagen. Ett nytt beslut borde ha fattats också på grund av att klaganden ansåg sig ha ett intresse av att få saken avgjord i enlighet med offentlighetslagen och av att anföra besvär över ett eventuellt nytt negativt beslut, efter att ha fått ny betydelsefull information av stadsstyrelsen. Biträdande justitiekanslern ansåg att den nya dokumentbegäran inte hade framställts i chikanerande syfte (OKV/1877/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och förredogs av Minna Pulkkinen).

Beslutsfattandet i fråga om tjänstledighet och ett vikariat

I ett av biträdande justitiekanslerns beslut behandlades en kommuns beslutsfattande vid beviljandet av tjänstledighet och tillsättandet av ett tidsbestämt tjänsteförhållande. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning borde förutom de beslut som fattades inom personalförvaltningens ärendehanteringssystem även de övriga besluten i det aktuella fallet ha fattats i skriftlig form och försetts med anvisningar om ändringssökande i enlighet med kommunallagen, så att det skulle ha varit möjligt att utöva den rätt att söka ändring i besluten som föreskrivs i kommunallagen. Dessutom borde förekomsten av sådana särskilda skäl till avvikelse från de föreskrivna behörighetsvillkoren som avses i lagen om kommunala

tjänsteinnehavare ha motiverats i samband med tillsättandet av det tidsbestämda tjänsteförhållandet (OKV/1436/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Felaktiga anvisningar om ändrings-sökande i ett upphandlingsärende

I ett klagomål uppmärksammades en upphandling av transporttjänster som överskred det tröskelvärde som avses i upphandlingslagen. Den upphandlande enheten hade först utsett det anbud som getts av klagandens företag till vinna-re av anbudsförfarandet för en av rutternas del. Efter olika förvecklingar hade den upphandlande enheten emellertid ändrat sitt upphandlingsbeslut så att klagandens anbud hade förkastats såsom oförenligt med anbudsförfrågan.

Det nya upphandlingsbeslutet hade felaktigt försetts med en anvisning om att besvär över beslutet kunde anföras hos förvaltningsdomstolen. Efter att klaganden uppmärksammat den felaktiga besvärsanvisningen, hade den upphandlande enheten försett upphandlingsbeslutet med en ny anvisning om att besvär över beslutet kunde anföras hos marknadsdomstolen. Kontaktuppgifterna i den nya besvärsanvisningen var dock felaktiga. Efter att klaganden tagit kontakt med den upphandlande enheten hade besvärsanvisningen på nytt rättats.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att det var klandervärt att den upphandlande enheten inte hade iakttagit tillräcklig noggrannhet då den första gången rättade den felaktiga besvärsanvisningen, utan att det fanns felaktigheter även i den nya besvärsanvisningen. En sådan upphandlingsrättelseanvisning som avses i upphandlingslagen hade uppenbarligen inte heller fogats till det nya upphandlingsbeslutet.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade vidare att det anses vara fråga om ett nytt upphandlingsbeslut i ett sådant fall där det ursprungliga upphandlingsbeslutet ändras så att upphandlingsförfarandets resultat förändras till följd av upphandlingsrättelse. I detta fall börjar en ny tidsfrist för ändringssökande löpa, och samma rättsmedel (upphandlingsrättelse och besvär hos marknadsdomstolen) står till buds som för det ursprungliga upphandlingsbeslutets del. Detta gäller de anbudsgivare vars ställning har påverkats av det nya upphandlingsbeslutet.

I det aktuella fallet hade klagandens besvär över upphandlingsbeslutet förkastats vid marknadsdomstolen. Klaganden hade dock, trots den upphandlande enhetens felaktiga förfarande, kunnat använda sig av sin rätt att söka ändring i ärendet, och hade därmed inte orsakats någon rättsförlust (OKV/2157/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Opartiskt bemötande vid en arbetsgivares informationsförmedling

Enligt ett klagomål hade samtliga anställda i en stad inte möjlighet att ta del av arbetsgivarens tillkännagivanden via internet eller e-post. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg i detta fall att stadens förfarande vid förmedlingen av information till sina anställda inte på grundval av diskrimineringslagen och lagen om kommunala tjänsteinnehavare i alla avseenden kunde betraktas som förenligt med kravet på att de anställda ska bemötas opartiskt. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att också sådana anställda som inte har motsvarande möjligheter att använda internet eller e-post som t.ex. kontorsanställda ska få informa-

tion om arbetsförhållandena och arbetsvillkoren på ett sådant sätt att man kan garantera att de anställda bemöts opartiskt (OKV/791/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Outi Kostama).

Utredandet och motiverandet av ett utnämningssärende

I ett fall hade socialservicechefen i en stad fattat beslut om tillsättandet av en tjänst, men inte motiverat beslutet på det sätt som 45 § i förvaltningslagen förutsätter. Ärendet hade inte heller utretts tillräckligt väl, på det sätt som avses i 31 § i förvaltningslagen. Vid beslutsfattan-

det fanns därför felaktig information om arbetsfarenheten hos den person som hade valts till tjänsten. Den felaktiga informationen hade även överförts till de besvärsorgan där rättelseyrkandena och besvären över tjänstetillsättningen hade behandlats. Staden hade därefter vidtagit åtgärder för att förbättra utnämningsprocesserna. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade trots detta stadens social- och hälsovårdssektor på att ärendena enligt 31 § i förvaltningslagen ska utredas tillräckligt och på ett behörigt sätt samt på att förvaltningsbeslut enligt 45 § i förvaltningslagen ska motiveras (OKV/648/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Marjo Mustonen).

UNDERVISNINGS- OCH KULTURFÖRVALTNINGEN

Utlåtanden och framställningar

Justitiekanslern följer den fortsatta beredningen av frågor gällande småbarnspedagogik

Den information justitiekanslern erhållit i samband med avgörandet av klagomål kan tillgodosgöras bl.a. genom att de berörda ministerierna delges de uppfattningar justitiekanslern i detta sammanhang bildat sig om frågor som utgör stötestenar inom förvaltningen och rättspraxisen.

Ett klagomål som gällde dagvårdsresornas längd hade anförts hos justitiekanslern, och i samband med behandlingen av detta klagomål väcktes bl.a. frågor om huruvida barnets bästa och rätten till dagvård, dvs. nuförtiden småbarnspedagogik, tillgodoses på ett jämlikt sett oberoende av barnets boningsort. Dessa frågor gav tillsammans med den första fasen av reformen av lagen om småbarnspedagogik, som genomfördes vid samma tidpunkt, justitiekanslern anledning att 7.4.2015 på eget initiativ närmare börja utreda huruvida rätten till småbarnspedagogik och förskoleundervisning tillgodoses på ett jämlikt sätt (OKV/5/50/2015). I den begäran om utlåtanden i ärendet som justitiekanslern sände till undervisnings- och kulturministeriet och till social- och hälsovårdsministeriet uppmärksammade han bl.a. frågor som berörde tillgången till småbarnspedagogik med avseende på tid och plats, samt den tillsyn som krävs för att rätten till dessa tjänster ska tillgodoses på ett jämlikt sätt.

På grundval av de utredningar som erhållits i ärendet beslutade justitiekanslern följa upp den fortsatta beredningen av totalreformen av lagen om småbarnspedagogik (OKV/5/50/2015; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Outi Kauppila).

Avgöranden

MINISTERIET

Beviljandet av allmänt bidrag till ungdomsorganisationer

I ett klagomål riktades det kritik mot undervisnings- och kulturministeriets och den förre kultur- och idrottsministerns förfarande vid bidragsprövningen gällande bidrag till ungdomsorganisationer under åren 2012 och 2013.

Ministeriet hade år 2012 förkastat de ansökningar om allmänt bidrag som inlämnats av kristna organisationer som utför ungdomsarbete. Ministeriet hade motiverat vägran att bevilja de kristna ungdomsorganisationerna bidrag med att generellt hänvisa bl.a. till ungdomslagens värdesystem.

Justitiekanslern konstaterade att motivering till de negativa besluten om allmänt bidrag var alltför vag och ottydlig då den endast utgjordes av en hänvisning till "iakttagandet av ungdomslagens värdesystem". I bestämmelserna om

beviljande av allmänt bidrag har detta inte heller nämnts som en sådan grund som ska beaktas vid bidragsprövningen.

Justitiekanslern konstaterade vidare att det av ministeriets beslutsmotiveringar inte specifikt framgick vilka omständigheter och utredningar som hade inverkat på ministeriets beslut, och att ministeriet inte innan ärendet avgjorts hade gett de organisationer som var parter i ärendet tillfälle att bli hörda om de utredningar gällande organisationernas kampanjer som uppenbarligen hade orsakat förvägran av bidrag eller en nedskärning av bidragen.

Högsta förvaltningsdomstolen hade å sin sida genom sitt avgörande 19.11.2014 upphävt det beslut som undervisnings- och kulturministeriet hade fattat med anledning av Perus-suomalaiset Nuoret ry:s ansökan om bidrag för ungdomsverksamhet för år 2013. Beslutet hade upphävts såsom lagstridigt.

Justitiekanslern konstaterade för det första att motiveringen till det beslut som ministeriet fattat 4.4.2013 inte var tillräcklig. Han ansåg i likhet med högsta förvaltningsdomstolen att ministeriet inte på grund av de svårigheter som hänförde sig till i bruktagandet av ett nytt tekniskt system kunde frigöra sig från sin skyldighet att i enlighet med 45 § i förvaltningslagen motivera det beslut genom vilket ministeriet delvis hade förkastat organisationens ansökan.

För det andra konstaterade justitiekanslern att ministeriet inte förrän i det beslut som fattats med anledning av omprövningsbegäran 22.5.2013 hade angett orsakerna till att Perus-suomalaiset Nuoret ry:s bidragsansökan delvis hade förkastats. Till den del ministeriet i beslutsmotiveringen hade hänvisat till organisationens barn- och ungdomspolitiska utvecklingsprogram och ställningstaganden gällande kommunalpolitiken, kunde motiveringen inte betraktas som en beskrivning av de resultatkriterier som

avses i ungdomslagen och förordningen om ungdomsarbete och ungdomspolitik. Justitiekanslern konstaterade att de tjänstemän vid ministeriet som deltagit i ärendets behandling hade handlat lagstridigt då de hade grundat beslutet bl.a. på organisationens politiska ställningstaganden och då de inte hade hört organisationen beträffande de ställningstaganden som inverkat på ministeriets beslut.

Vidare delgav justitiekanslern de tjänstemän vid undervisnings- och kulturministeriet som varit delaktiga i beviljandet av bidrag till de kristna ungdomsorganisationerna sin uppfattning om bidragsprövningen för kännedom. Han sände också beslutet till den förra kultur- och idrottsministern, riksdagsledamot Paavo Arhinmäki, för kännedom.

Dessutom uppmärksammade justitiekanslern tjänstemännen vid undervisnings- och kulturministeriet för framtiden på de grunder som enligt ungdomslagen och förordningen om ungdomsarbete och ungdomspolitik ska iakttas vid beviljandet av allmänna bidrag samt på förvaltningslagens bestämmelser om hörande av parterna och motiverandet av beslut.

Justitiekanslern har underrättats om att en revidering av ungdomslagen är under beredning vid undervisnings- och kulturministeriet. Justitiekanslern konstaterade att han på grundval av sina iakttagelser i samband med det aktuella ärendet ansåg att det finns skäl att förtydliga lagstiftningen (OKV/1989/1/2014; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Johanna Koivisto).

Språkkunskapsförordningen behöver förtydligas

Av ett klagomål framgick det att klaganden inte hade antagits till utrikesministeriets preparandkurs för internationella frågor eftersom klagan-

den på grundval av sina studieprestationer inte ansågs ha utmärkta kunskaper i finska. Utrikesministeriet hade i detta fall tolkat statsrådets förordning om bedömning av kunskaper i finska och svenska inom statsförvaltningen (språkkunskapsförordningen) i enlighet med undervisnings- och kulturministeriets utlåtande om saken. Av denna anledning gav utrikesministeriets förfarande inte anledning till kritik. Justitiekanslern konstaterade emellertid att språkkunskapsförordningen delvis är tvetydig, i synnerhet när det gäller att fastställa vad som avses med finskspråkig skolutbildning, och att förordningen till denna del är i behov av precisering. Justitiekanslern delgav undervisnings- och kulturministeriet sin uppfattning (OKV/1761/1/2014; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Den förberedande utbildningens kvalitet bör uppmärksammas

Utredningar som gjorts under de senaste åren har visat att risken för utslagning bland invandrarungdomar är betydligt större än bland andra ungdomar. De språkliga och andra färdigheter som ungdomarna fått inom den grundläggande utbildningen är en faktor som påverkar risken för utslagning. Av denna anledning beslutade justitiekanslern våren 2015 på eget initiativ utreda hur rätten till grundläggande utbildning tillgodoses bland barn och ungdomar med invandrabakgrund. Han bad undervisnings- och kulturministeriet ge ett utlåtande om hur tillgången till förberedande utbildning tillgodoses på riksplanet och även ta ställning bl.a. till den förberedande undervisningens omfattning, till undervisningspersonalens behörighet och till möjligheterna för barn och unga med invandrabakgrund att tillgodogöra sig elevvårdstjänster och andra stödåtgärder.

Av det utlåtande som undervisnings- och kulturministeriet gav i juni 2015 framgick det att invandrabarn och invandrarungdomar i den grundläggande utbildningens inledningskede deltar i förberedande undervisning som räcker högst ett läsår och där tyngdpunkten ligger vid undervisning i finska. Inom den förberedande undervisningen strävar man alltså efter att ge eleverna tillräckliga språkkunskaper, så att eleverna har möjlighet att delta i den allmänna undervisningen. Undervisnings- och kulturministeriet konstaterade att författningsgrunden möjliggör tillhandahållande av förberedande undervisning samt undervisning både i invandrarernas undervisningsspråk och i deras eget modersmål. Ministeriet ansåg att eleverna inom den förberedande undervisningen även har jämlika möjligheter att tillgodogöra sig såväl elevvårdstjänster som andra stödåtgärder. Enligt ministeriet finns det däremot skäl att utreda huruvida det borde fastställas behörighetsvillkor för lärarna inom den förberedande undervisningen, eftersom den förberedande undervisningen har blivit en etablerad del av den grundläggande utbildningen.

Justitiekanslern konstaterade på grundval av de statistiska uppgifter som ministeriet presenterat att problemen i anslutning till den förberedande undervisningen snarare verkade vara förknippade med undervisningens omfattning och innehåll än med tillgången till undervisning. Av denna orsak förenade sig justitiekanslern med ministeriets uppfattning om behovet av att fastställa behörighetsvillkor för lärarna inom den förberedande undervisningen. Han ansåg även att det finns skäl att utreda behovet av tilläggsutbildning för lärare som svarar för den förberedande undervisningen. Vidare ansåg justitiekanslern att det finns skäl för undervisnings- och kulturministeriet att utreda huruvida bestämmelser om skyldigheten att ordna för-

beredande undervisning borde tas in i lagen om grundläggande utbildning.

Justitiekanslern konstaterade dessutom att invandrarelevernas bristfälliga språkkunskaper och genomsnittligt dåliga inlärningsresultat ger undervisnings- och kulturministeriet en välgrundad anledning att utreda huruvida den förberedande undervisningens omfattning för närvarande är tillräcklig för att till fullo trygga alla barns och ungdomars rätt till grundläggande utbildning. Justitiekanslern förde även fram sin oro över att de bristfälliga språkkunskaperna hos elever med invandrarbakgrund leder till att dessa elever inte nödvändigtvis i praktiken till fullo kan tillgodogöra sig elevvårdstjänster eller andra stödåtgärder. Bedömningen av saken försvårades emellertid av bristen på forskningsrön inom området.

Justitiekanslern bad undervisnings- och kulturministeriet senast före utgången av juni 2016 meddela vilka åtgärder ministeriet ämnar vidta med anledning av de synpunkter som framförts i beslutet (OKV/2/50/2015; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Minna Ruuskanen).

LÄROINRÄTTNINGARNA

En samling med en företrädare för en religiös sammanslutning i en skola

En företrädare för en religiös sammanslutning hade besökt en skola och berättat om sammanslutningens verksamhet vid den avslutningssamling som ordnades i skolan varje vecka. Företrädaren hade dessutom delat ut biblar till eleverna. Eleverna hade muntligen informerats om saken veckan innan, och det hade uppgetts för eleverna att det var frivilligt att ta emot en bibel.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg emellertid att det skulle ha funnits skäl

för skolan att i det aktuella fallet handla i enlighet med Utbildningsstyrelsens anvisning, alltså att åtminstone underrätta både eleverna och deras vårdnadshavare om samlingen och samtidigt uppge att det var möjligt att utebli från samlingen till den del programmet uppfattades som religiöst (OKV/983/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Outi Kostama).

Behandlingen av en begäran om omprövning av en studieprestation

I ett klagomål uppmärksammades en situation där klaganden hade begärt att läraren för en språkkurs vid öppna universitetet skulle rätta bedömningen av en studieprestation. Läraren hade dock inte ändrat bedömningen, till följd av vilket klaganden hade begärt omprövning hos det öppna universitetet. I sitt klagomål kritiserade klaganden både läraren och det öppna universitetets föreståndare för deras förfarande i sammanhanget. Kritik riktades bl.a. mot att klaganden inte hade blivit hörd i ärendet och mot att ärendet inte hade utretts tillräckligt väl innan saken avgjordes.

I samband med att klaganden begärt rättelse hos språkkursens lärare hade dessa samtalat om studieprestationens bedömning. Läraren hade gett klaganden en kopia av provprestationen, men inte gett något skriftligt beslut med anledning av begäran om rättelse. Biträdande justitiekanslern ansåg att läraren skriftligen borde ha gett ett motiverat beslut med anledning av klagandens begäran om rättelse. Beslutet borde också ha försetts med en anvisning om begäran om omprövning hos det öppna universitetet.

Föreståndaren för det öppna universitetet hade inte hört klaganden med anledning av den utredning som språkkursens lärare gett det öppna universitetet, och inte heller tillställt klaganden den jämförelsebedömning av studiepresta-

tionen som begärts av en annan lärare vid det öppna universitetet. Enligt klaganden innehöll lärarens utredning felaktiga uppgifter. Biträdande justitiekanslern konstaterade att klaganden i enlighet med förvaltningslagen borde ha blivit hörd med anledning av lärarens utredning. Samtidigt kunde klaganden också ha hörts angående den jämförelsebedömning som det öppna universitetet begärt, även om klaganden haft kännedom om jämförelsebedömningens innehåll redan då denne framställde omprövningsbegäran. Hörandet skulle ha främjat en grundlig utredning av ärendet och bidragit till att säkerställa att de olika parternas synpunkter och uppfattningar om händelseförloppet beaktades tillräckligt väl i beslutet.

Biträdande justitiekanslern delgav den person som vid den aktuella tidpunkten fungerat som föreståndare för det öppna universitetet samt språkkursens lärare sina ställningstaganden. Han uppmärksammade föreståndaren på förvaltningslagens bestämmelser om utredningsskyldigheten och hörande av parterna samt läraren på att ett beslut ska meddelas med anledning av en begäran om rättelse och i enlighet med förvaltningslagen förses med anvisningar om hur omprövning begärs (OKV/1256/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Marjo Mustonen).

Bemötandet av en dokumentbegäran

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot ansökningsbyrån vid en yrkeshögskola för att den dokumentbegäran som klaganden hade sänt byrån per e-post inte hade bemötts med iakttagande av offentlighetslagens bestämmelser. Det negativa beslut som hade fattats med anledning av dokumentbegäran hade enligt klaganden inte alls motiverats.

Enligt den utredning som erhållits av yrkeshögskolan borde den anställda vid ansöknings-

byrån ha underrättat klaganden, som framställt dokumentbegäran, om orsaken till vägran att lämna ut uppgifterna och ha upplyst denne om möjligheten att föra saken till högskolan för avgörande, samt ha informerat om eventuella avgifter för ärendets behandling.

Vid den aktuella tidpunkten hade det inte vid yrkeshögskolan fastställts vem som skulle fatta beslut om utlämnandet av uppgifter i det fall att en anställd vägrade lämna ut begärda uppgifter och saken fördes till högskolan för avgörande. Detta berodde på att det vid yrkeshögskolan hade getts otillräckliga anvisningar om och otillräcklig introduktion i offentlighetslagstiftningens tillämpning.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade yrkeshögskolan på det som bestäms i 14 § 3 mom. i offentlighetslagen om skyldigheten att meddela den som framställt en dokumentbegäran om vad vägran att lämna ut dokumentet beror på, ge upplysningar om rätten att föra ärendet till myndigheten för avgörande och fråga den som framställt en skriftlig dokumentbegäran huruvida denne önskar att ärendet ska överföras till myndigheten för avgörande (OKV/1795/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

En rektors förfarande vid anordnandet av skolfotografering

Rektorn för en grundskola hade år 2013 undertecknat ett avtal med en fotoateljé som utförde skolfotograferingar. Enligt avtalet betalade fotoateljén en ersättning till skolan för anordnandet av fotograferingen. Ersättningen inbetalades på ett konto i lärarnas namn. Enligt den rekommendation om skolfotograferingar som Utbildningsstyrelsen utfärdat år 2011 finns det emellertid ingen särskild grund för att ta ut en ersättning för

anordnandet av fotografering. Utbildningsanordnaren, dvs. staden, hade åren 2010 och 2011 utfärdat anvisningar om att föräldraföreningarna skulle ingå avtalen om fotografering. Den penningrörelse som hänförde sig till stadens verksamhet skulle enligt anvisningarna styras via stadens bankkonton. De ersättningar som inbetalats på kontot i lärarnas namn hade med föräldraföreningens samtycke använts som bidrag till rekreationsverksamheten för skolans personal.

Enligt 17 § 1 mom. i lagen om kommunala tjänsteinnehavare ska en tjänsteinnehavare sköta de uppgifter som hör till tjänsteförhållandet på behörigt sätt, med iakttagande av behöriga bestämmelser och föreskrifter samt arbetsgivarens arbetslednings- och övervakningsföreskrifter. Enligt 3 mom. i samma paragraf får en tjänsteinnehavare inte kräva, ta emot eller acceptera en ekonomisk eller någon annan förmån som anges i 40 kap. strafflagen (som berör tjänstebrott). En tjänsteinnehavare ska också iaktta förvaltningslagen, bl.a. grunderna för god förvaltning, samt bestämmelserna om jäv för tjänstemän.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det i det aktuella fallet hade förblivit oklart om rektorn hade undertecknat fotograferingsavtalet i egenskap av representant för föräldraföreningen eller för skolan. Med anledning av de bestämmelser som refererats ovan och för säkerställande av tydliga ansvarsförhållanden ansåg biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att det är motiverat att ingen som hör till skolans personal fungerar som representant för en privat aktör. Ifall rektorn hade undertecknat avtalet i egenskap av representant för skolan, hade rektorn handlat i strid med stadens anvisningar.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade rektorn på skyldigheten att iaktta gällande lagar och anvisningar vid tjänsteutövningen (OKV/1957/1/2014; ärendet av-

gjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Outi Kauppila).

DEN KYRKLIGA FÖRVALTNINGEN

Kyrkorådets förfarande vid tillsättandet av en tjänst

Enligt ett klagomål som gällde tillsättandet av en tjänst framgick det inte av kyrkorådets sammanträdesprotokoll varför vissa sökande i det aktuella fallet hade kallats till intervju. Protokollen innehöll inte heller någon redogörelse för den egentliga meritjämförelsen, och det framgick inte på vilket sätt de enskilda sökandena uppfyllde de kriterier som hade nämnts i annonsen. I protokollen hade valen inte heller motiverats på det sätt som förvaltningslagen kräver. Kyrkorådet hade två gånger valt en obehörig person till tjänsten som sekreterare för mission och internationellt arbete.

Biträdande justitiekanslern ansåg att kyrkorådet hade handlat i strid med förvaltningslagen och kyrkolagen då kyrkorådet hade underlåtit att motivera sina tjänsteutnämningar på det sätt som lagen kräver och underlåtit att utreda huruvida de personer som valts till tjänsten uppfyllde de kriterier som uppställts i kyrkolagen (OKV/282/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kostama).

Förfarandet vid kyrkofullmäktiges sammanträde och vid protokollföringen

I ett klagomål riktades det kritik bl.a. mot att ordföranden för gemensamma kyrkofullmäktige i en kyrklig samfällighet i den evangelisk-lutherska

kyrkan delvis inte hade tillåtit diskussion i samband med behandlingen av ett anmälningsärendet och inte hade tagit emot en fullmäktigemedlems ändringsförslag. Anmälningsärendet gällde ett domstolsbeslut som hade antecknats för kännedom.

I det utlåtande som gavs av stiftets domkapitel konstaterades det att motförslaget i det aktuella fallet i fråga om sitt sakinnehåll var sådant att det åtminstone till vissa delar borde ha förts till gemensamma kyrkorådet för beredning. Enligt 8 kap. 6 § i kyrkoordningen får ett ärende som ska beredas av kyrkorådet nämligen inte upptas till avgörande om inte kyrkorådet haft tillfälle att behandla det. Med hänvisning till 7 kap. 4 § i kyrkoordningen och 11 och 15 § i arbetsordningen för kyrkofullmäktige borde fullmäktigemedlemmarna dock i varje fall ha getts tillfälle att diskutera ärendet, och de borde på begäran ha fått yttra sig. Behövliga uppgifter om ärendets behandling borde också ha antecknats i protokollet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att fullmäktigemedlemmarnas utövning av sin ytt-randerätt utgör en viktig del av sammanträdespraxisen. Det är fråga om tryggnad av möjligheten att utöva inflytande och den grundlagsenliga yttrandefriheten för de medlemmar som genom allmänna församlingsval har utsetts för att representera församlingsmedlemmarna i gemensamma kyrkofullmäktige.

Enligt biträdande justitiekanslern fanns det inte inom ramen för laglighetskontrollen skäl att i rättsligt avseende bedöma det sammanträdesförfarande som aktualiserats i klagomålet på något annat sätt än vad domkapitlet gjort i sitt utlåtande.

Klagomålet föranledde emellertid inte några andra åtgärder än att biträdande justitiekanslern uppmanade gemensamma kyrkofullmäktiges ordförande och protokolljusterarna samt ge-

mensamma kyrkorådet att beakta den tolkning gällande de allmänna sammanträdesförfarandena som framförts av domkapitlet, dvs. det organ som behandlar allmänna frågor i stiftet, samt de synpunkter som framförts som grund för beslutet (OKV/1017/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Utlämnandet av sekretessbelagd information inom en myndighet

I ett fall hade kyrkoherden i en församling bett ekonomichefen om en detaljerad lönespecifikation gällande flera månader. Ekonomichefen hade emellertid sänt de uppgifter som kyrkoherden begärt förutom till kyrkoherden också till sex kyrkorådsmedlemmar, samt till två representanter för stiftets domkapitel. Enligt sin utredning hade ekonomichefen sänt utredningen över lönerna till de nämnda mottagarna såsom förhandsinformation. Något ärende som gällde kyrkoherdens lön var dock inte under behandling inom församlingens förvaltning.

Biträdande justitiekanslern ansåg, i avvikelse från vad domkapitlet konstaterat i sitt utlåtande, att det i det aktuella fallet inte var fråga om huruvida uppgifternas mottagare i egenskap av icke-utomstående enligt 22 § 2 mom. i offentlighetslagen hade rätt att ta del av uppgifterna, utan om huruvida avsändaren av de sekretessbelagda uppgifterna i enlighet med offentlighetslagen hade en grundad anledning att avvika från sekretessen, i synnerhet då uppgifterna hade sänts utan någon särskild begäran.

Syftet med de nämnda sekretessbestämmelserna i offentlighetslagen är att trygga det privatlivsskydd som föreskrivs i 10 § i grundlagen. Biträdande justitiekanslern betraktade den ståndpunkt som omfattats i rättslitteraturen som välgrundad. Enligt denna ståndpunkt ska samma

grunder som iakttas vid utlämnandet av sekretessbelagda uppgifter mellan olika myndigheter analogt iakttas också då uppgifter överförs inom en och samma myndighet. Eftersom det i det aktuella fallet inte fanns sådana förutsättningar för utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet som föreskrivs i 29 § i offentlighetslagen, hade ekonomichefen inte handlat korrekt. Den rättskränkning som drabbat kyrkoherden begränsades emellertid av den tystnadsplikt och det förbud mot utnyttjande av sekretessbelagda uppgifter som i 23 § i offentlighetslagen föreskrivs för anställda hos en myndighet och personer som innehar förtroendeuppdrag. Biträdande justitiekanslern delgav stiftets domkapitel sin uppfattning för kännedom och fäste samtidigt vikt vid offentlighetslagens 6 kap. som gäller

skyldigheten att iaktta sekretess och 7 kap. som gäller undantag från och upphörande av sekretess (OKV/1416/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Elina Halimaa).

Inspektioner

Undervisnings- och kulturministeriet

Justitiekanslern besökte och inspekterade 6.5.2015 undervisnings- och kulturministeriet. I detta sammanhang diskuterades bl.a. lagberedningen, behandlingen av klagomål och medborgarbrev som inkommit till ministeriet samt den förberedande undervisningen (OKV/2/51/2015).

JORD- OCH SKOGSBRUKSFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

MINISTERIET

Myndigheternas skyldighet att besvara förfrågningar och iaktta noggrann dokumenthantering

I ett klagomål uppmärksammades en situation där klagandenas utredningsbegäran hade överförs från miljöministeriet till jord- och skogsbruksministeriet för behandling. Utredningsbegäran hade registrerats som inkommen och sänts vidare inom ministeriet. Enligt ministeriets utredning hade ärendet dock inte tagits till behandling, antingen av misstag eller på grund av ett tekniskt fel i e-postsystemet, och inga åtgärder hade vidtagits i ärendet efter att det registrerats. Saken uppdagades först efter att justitiekanslern sänt en utredningsbegäran till ministeriet. Enligt det bemötande som klaganden sänt till justitiekanslern hade skrivelsen emellertid inte heller därefter besvarats.

Justitiekanslern uppmärksammade jord- och skogsbruksministeriet på skyldigheten att följa lagarna om god informationshantering samt iaktta sådan noggrannhet som krävs av myndigheterna vid dokumenthanteringen. Justitiekanslern uppmärksammade dessutom ministeriet på kraven på god förvaltning när det gällde bemötandet av den utredningsbegäran som hade

överförts till ministeriet (OKV/4/1/2014; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Outi Kostama).

FISKERI-, VILT- OCH RENHUSHÅLLNINGEN

Behandlingen av ett fiskerättsärende

En sammanslutning riktade kritik mot att myndigheterna överraskande hade meddelat att fisket i en laxpata omfattades av gränsälvsoverenskommelsen mellan Finland och Sverige och av den därtill hörande fiskestadgan samt av en förordning som innebar att fiske i laxpatan var tillåtet bara under den tid som fastställts i förordningen. Enligt sammanslutningens uppfattning gällde gränsälvsoverenskommelsen och de fiskeriföreskrifter som utfärdats med stöd av den inte sammanslutningen. Sammanslutningen konstaterade vidare att den inte hade blivit hörd av myndigheterna i samband med ärendets beredning eller behandling vid riksdagen.

Justitiekanslern konstaterade på grundval av den utredning som erhållits i ärendet att det inte hade gjorts någon bedömning av egendoms-skyddet, näringsfriheten eller eventuella ersättningsfrågor för sammanslutningens del. Även om förvaltningslagen inte direkt tillämpas på myndigheternas verksamhet i samband med lagberedning eller utövning av lagstiftnings-

makt, finns det skäl för myndigheterna att även i dessa uppgifter handla i enlighet med de centrala grunderna för god förvaltning.

Justitiekanslern ansåg att varken grundlagens bestämmelser om rättsskyddet och förvaltningen eller de grunder för god förvaltning som anges i förvaltningslagen hade tillgodosetts på det sätt som bestämmelserna kräver i det aktuella fallet.

Justitiekanslern bad jord- och skogsbruksministeriet senast 31.10.2015 meddela vilka åtgärder ministeriet vidtagit med anledning av beslutet.

Jord- och skogsbruksministeriet meddelade att ministeriet begärt utlåtanden av intressentgrupperna i anslutning till de förhandlingar som ska föras med Sverige om fisket i Torne älv under fiskesäsongen 2016. Sammanslutningen hade också ombetts ge ett utlåtande. Förhandlingarna med Sverige ska enligt ministeriet föras 9.3.2016. Ärendet gällande laxpatan ska behandlas vid förhandlingarna och inkluderas i det protokoll som ska upprättas i detta sammanhang (OKV/869/1/2014; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Outi Kostama).

LIVSMEDELSSÄKERHETSVERKET EVIRA

Livsmedelssäkerhetsverkets skyldighet att iaktta god förvaltning

Regionförvaltningsverket hade bett Livsmedelssäkerhetsverket (Evira) ge ett utlåtande om tolkningen av djurskyddsförordningen. Evira hade gett utlåtandet ett drygt år efter att begäran hade framställts. Den långa behandlingstiden berodde enligt utredningen på att saken i lagstiftningsmässigt avseende var oklar. Justitiekanslern ansåg att dröjsmålet emellertid inte helt och hållet kun-

de motiveras med detta. Justitiekanslern konstaterade därmed att Eviras förfarande inte uppfyllde kraven på god förvaltning. Han uppmärksammar Evira på vikten av att ärendena behandlas utan dröjsmål (OKV/1161/1/2012; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Livsmedelssäkerhetsverkets riktlinjer för utnämning av vikarier

Livsmedelssäkerhetsverket (Evira) hade för att förbättra tillgången till vikarier för besiktningsveterinärer fastställt förvaltningsinterna riktlinjer om att det i undantagsfall var möjligt att för begränsade uppgifter som temporära vikarier utse sådana veterinärmedicine studerande som har rätt att temporärt utöva veterinäryrket enligt 7 § i lagen om utövning av veterinäryrket eller rätt att enligt 8 § i samma lag temporärt och sporadiskt tillhandahålla veterinärtjänster i Finland. Som villkor för detta förfarande hade det i riktlinjerna fastställts att 1) en ovan nämnd person kunde utses till vikarie för en besiktningsveterinär bara i det fall att det inte skäligen fanns legitimerade veterinärer att tillgå i Finland, 2) den vikarierande besiktningsveterinärens arbetsuppgifter kunde ordnas på ett sådant sätt att denne alltid arbetade under ledning och ansvar av en besiktningsveterinär som uppfyllde behörighetskraven och 3) den vikarierande besiktningsveterinären inte fattade några förvaltningsbeslut.

Europeiska kommissionen hade dock tidigare konstaterat att en sådan veterinärmedicine studerande som har rätt att temporärt utöva veterinäryrket inte kan fungera som en sådan besiktningsveterinär som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) Nr 854/2004. Dessutom hade riksdagens biträdande justitieombudsman i ett avgörande år 2013 ansett att

det stred mot unionsrätten att använda sig av veterinärmedicine studerande som vikarier för besiktningsveterinärer.

Med beaktande av det ovan beskrivna rättsläget konstaterade biträdande justitiekanslern bl.a. att det inte i rättsligt avseende var godtagbart att en medlemsstat tillämpade lagstiftningen på ett felaktigt sätt på grund av de rådande förhållandena i staten, för att inte tala om den situation där den nationella myndighet som ansvarade för saken hade utfärdat förvaltningsinterna tillämpnings- eller tolkningsanvisningar som stod i strid med förpliktande unionslagstiftning, eller vars praktiska tillämpning skulle strida mot sådan lagstiftning. Vidare konstaterade biträdande justitiekanslern att en tjänst och även ett vikariat ska skötas av en behörig person och självständigt. Tjänsteutövningens kärnområde omfattar skötseln av samtliga tjänsteåligganden som hör till tjänsten. Förutom att fatta förvaltningsbeslut hör det till besiktningsveterinärens uppgifter att vidta

faktiska förvaltningsåtgärder och svara för praktiska avgöranden som påverkar flera olika aktörer. Dessa åtgärder och avgöranden hör till den faktiska förvaltningsverksamheten och innefattar utövning av offentlig makt. Biträdande justitiekanslern hänvisade i sitt beslut också till de rättskydds- och ansvarsfrågor som hänförde sig till riktlinjernas tillämpning.

Biträdande justitiekanslern bad Evira och jord- och skogsbruksministeriet senast 30.10.2015 meddela vilka åtgärder beslutet föranlett.

Evira meddelade i sitt brev 28.9.2015 att myndigheten inte längre tillämpade de aktuella riktlinjerna.

Jord- och skogsbruksministeriet konstaterade i sitt meddelande 15.10.2015 bl.a. att ministeriet beredde en översyn av bestämmelserna om behörighetskraven för Eviras besiktningsveterinärer (OKV/12/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och förredogs av Minna Pulkkinen).

ARBETS- OCH NÄRINGSFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

ARBETSKRAFTSSERVICEN

Antecknandet av tidpunkten för ett beslut och rättelse av ett fel

En arbets- och näringsbyrå hade 1.10.2013 fattat beslut om att en förening skulle betalas stöd för anställning av en arbetssökande. Genom sitt beslut daterat 1.1.2014 hade arbets- och näringsbyrån emellertid fattat ett nytt beslut med avvikande innehåll, som till största delen berörde samma tid.

Det beslut som daterats 1.1.2014 hade emellertid inte fattats vid den nämnda tidpunkten. Förvaltningslagens bestämmelser hade således inte iakttagits då tidpunkten antecknades i beslutet.

I och med att beslutet hade ändrats till föreningens nackdel, skulle rättelsen av beslutet ha krävt samtycke av föreningen. Eftersom inget samtycke förelåg, hade arbets- och näringsbyrån inte någon rätt att rätta beslutet. Arbets- och näringsbyrån hade därmed handlat i strid med förvaltningslagens bestämmelser om rättelse av sakfel.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade arbets- och näringsbyrån på att den tidpunkt vid vilken ett beslut fattas ska antecknas kor-

rekt samt på att de förfaranden som föreskrivs för rättelse av sakfel i förvaltningslagen ska iakttagas (OKV/1171/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Heidi Laurila).

Behandlingstiden för ett arbetskraftspolitiskt utlåtande

I ett fall hade behandlingstiden för ett arbetskraftspolitiskt utlåtande vid en arbets- och näringsbyrå överskridit den tidsfrist på 30 dagar som föreskrivs i arbets- och näringsministeriets förordning om givande av arbetskraftspolitiskt utlåtande och om uppgifter som ska antecknas i utlåtandet. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade arbets- och näringsbyrån på den tidsfrist inom vilken ett arbetskraftspolitiskt utlåtande enligt den nämnda förordningen ska ges (OKV/725/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Möjligheterna att få kontakt med en arbets- och näringsbyrå

I ett klagomål riktades det kritik bl.a. mot att klaganden och dennes arbetsgivare inte per telefon hade lyckats få kontakt med en arbets- och näringsbyrå. Enligt utredningen i ärendet hade det

åtminstone i slutet av år 2013 och uppenbarligen också i början av år 2014 förekommit problem i samband med arbets- och näringsbyråns telefonservice. På basis av utredningen verkade det som om arbets- och näringsbyrån till följd av dessa problem inte i alla avseenden på ett tillbörligt sätt hade klarat av att uppfylla sin föreskrivna skyldighet att tillhandahålla service och rådgivning i klagandens ärende. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare betraktade problemen med att få kontakt med byrån som bekymmersamma med tanke på god förvaltning. Han konstaterade att en myndighet är skyldig att ordna sin verksamhet så att kunderna inom förvaltningen har möjlighet att få kontakt med myndigheten och få tillbörlig service och råd för skötseln av sina förvaltningsärenden. Arbets- och näringsbyrån hade med hjälp av omstrukturering av processen och tilläggsresurser strävat efter att åtgärda problemen med att få kontakt med byrån.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det under de senaste åren hade förekommit problem med arbetsförvaltningens telefonservice i hela landet. Problemen var förknippade med den reform av telefonservicen som genomfördes år 2012 samt med den service- och organisationsreform som genomfördes år 2013. Problemen berörde således inte bara enskilda arbets- och näringsbyråer, utan det var fråga om mer omfattande problem. Arbets- och näringsministeriet, som svarar för styrningen inom förvaltningsområdet, hade kännedom om problemen. Dessutom hade arbetsförvaltningens telefonservice varit under uppföljning också hos riksdagens biträdande justitieombudsman.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav den närings-, trafik- och miljöcentral som gett ett utlåtande i ärendet samt den berörda arbets- och näringsbyrån sin uppfattning om att det med tanke på tillgodoseendet av god förvaltning är viktigt att det är möjligt att få kontakt

med en myndighet (OKV/1433/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Rådgivningen i ett ärende som gällde en arbetslöshetsförmån

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot den rådgivning som klaganden hade fått av en arbets- och näringsbyrå. Arbets- och näringsbyrån konstaterade i sitt utlåtande att klaganden i samband med inledandet av sin jobbsökning hade fått bristfällig information om förutsättningarna för utkomstskydd för arbetslösa. Den bristfälliga informationen hade kunnat ge upphov till en felaktig uppfattning om att sökandet av heltidsjobb inte utgjorde en förutsättning för en arbetslöshetsförmån. Biträdande justitiekanslern konstaterade att myndigheterna i enlighet med de grunder för god förvaltning som föreskrivs i förvaltningslagen ska tillhandahålla adekvat service, att kunderna inom förvaltningen ska få rådgivning för skötseln av sina ärenden och att myndigheterna ska besvara frågor och förfrågningar som berör utträttandet av ärenden. Rådgivningen ska vara tillräcklig, tydlig och tillförlitlig. Arbets- och näringsbyrån hade i det aktuella fallet själv konstaterat att det hade förekommit brister i dess rådgivning.

Vidare hade arbets- och näringsbyrån gett ett arbetskraftspolitiskt utlåtande angående klaganden utan att ta hänsyn till klagandens begäran om att utlåtandet inte skulle ges innan klaganden hunnit utreda sin situation. Biträdande justitiekanslern ansåg att arbets- och näringsbyrån, med beaktande av den serviceprincip som hör till god förvaltning, på grund av klagandens begäran kunde ha väntat med att ge utlåtandet trots att byrån ansett att den till buds stående utredningen varit tillräcklig.

Biträdande justitiekanslern delgav arbets- och näringsbyrån sin uppfattning om dess verksamhet samt om kraven på rådgivningens kvalitet (OKV/2201/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Marjo Mustonen).

Rådgivningen vid en arbets- och näringsbyrå

I ett klagomål uppmärksammades en situation där en arbets- och näringsbyrå på nytt hade bett klaganden lämna in ett arbetsintyg, trots att klaganden redan hade överlämnat intyget i samband med sitt förhandsbokade besök hos en handläggare. Klaganden hade på grund av skötsel av en systers barn inte kunnat delta i intervjun till den arbetskraftsutbildning som klaganden sökt till. Enligt utredningen hade man fört en e-postdiskussion med klaganden om möjligheten att byta tid för intervjun och konstaterat att ett byte inte var möjligt. Enligt utredningen och e-postmeddelandena hade klaganden inte i detta sammanhang underrättats om att en underlåtelse av att delta i antagningstillfället för utbildningen skulle föranleda en utredningsbegäran och ett eventuellt negativt arbetskraftspolitiskt utlåtande.

Biträdande justitiekanslern ansåg att arbets- och näringsbyrån inte hade handlat tillräckligt omsorgsfullt i samband med skötseln av klagandens ärenden, eftersom klaganden i det aktuella fallet hade blivit tvungen att lämna in sitt arbetsintyg på nytt. Vidare ska verksamheten inom förvaltningen vara tillförlitlig och trovärdig. En myndighets råd och anvisningar ska vara tydliga och exakta, så att kunden på grundval av dem kan planera sin verksamhet, utöva sina rättigheter och undvika rättsförluster. Enligt den utredning som erhållits i ärendet hade klaganden inte i det aktuella fallet fått tillräckliga an-

visningar eller råd om följderna av underlåtelsen av att delta i antagningstillfället för arbetskraftsutbildningen.

Biträdande justitiekanslern delgav arbets- och näringsbyrån sin uppfattning om det som föreskrivs om en tjänstemans skyldigheter i 14 § 1 mom. i statstjänstemannalagen. Dessutom uppmärksammade biträdande justitiekanslern arbets- och näringsbyrån på sina ställningstaganden gällande det som föreskrivs om tillhandahållandet av rådgivning i 8 § 1 mom. i förvaltningslagen och allmänt på tillämpningen av förvaltningslagens 7 och 8 § vid handledandet av personer som ansöker om arbetslöshetsförmåner (OKV/1542/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Irma Tolmunen).

En arbets- och näringsbyrås förfarande vid sändandet av jobberbjudanden

I ett klagomål kritiserade klaganden det sätt på vilket en arbets- och näringsbyrå hade handlat då den hade sänt klaganden jobberbjudanden. Arbets- och näringsbyrån hade en fredag postat ett jobberbjudande till klaganden, varvid erbjudandet var tillgängligt för klaganden tidigast följande måndag. Ansökningstiden för jobbet löpte ut samma veckas torsdag. Klaganden hade därmed de facto bara ett par dagar tid på sig att reagera på jobberbjudandet. Enligt sin skrivelse hade klaganden tagit del av jobberbjudandet dagen innan ansökningstiden löpte ut.

Biträdande justitiekanslern ansåg att arbets- och näringsbyrån i samband med ett dylikt jobberbjudande borde kontakta sökanden personligen t.ex. per telefon. Därigenom kunde man säkerställa att arbetssökanden har en faktisk möjlighet att söka jobbet.

Biträdande justitiekanslern delgav arbets- och näringsbyrån sina synpunkter på sändan-

det av jobberbjudanden med alltför kort varsel (OKV/1742/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

ENERGIMYNDIGHETEN

Behandlingen av ett ärende

Enligt ett klagomål hade Energimyndigheten inte bemött klagandens dokumentbegäran inom den tid som föreskrivs i 14 § 4 mom. i offentlighetslagen. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att begäran borde ha bemötts trots att den inte hade sänts på myndighetens e-postadress utan på ärendets handläggares e-postadress. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade Energimyndigheten på offentlighetslagens bestämmelser om dokumentbegäranden. Dessutom konstaterade han att det skulle ha varit förenligt med principerna om god förvaltning att Energimyndighetens beslut i ärendet skulle ha sänts till klaganden per e-post, eftersom klaganden per e-post blivit utlovad detta (OKV/793/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Elina Halimaa).

LANTMÄTERIVERKET

Utredningen av en fråga i samband med ett lagfartsärende

Vid en inlösningsförrättning som gällde tillandning hade en inlösningsersättning fastställts, på grundval av vilken inlösaren skulle betala överlåtelseskatt. I samband med lagfartsärendets behandling hade Lantmäteriverkets inskrivningsjurist krävt att inlösaren skulle betala

överlåtelseskatt på hela inlösningsersättningen, trots att sökanden sedan gammalt ägde 2/3 av det aktuella området och inlösningsersättning hade betalats till den andra ägaren av vattenområdet bara för en 1/3 av området. Sökanden hade i samband med lagfartsärendets behandling tydligt framfört sin välgrundade uppfattning om att det inte i denna situation kunde vara motiverat att betala överlåtelseskatt på hela inlösningsersättningens belopp. Denna uppfattning hade sedermera bestyrkts av Skattestyrelsen. Trots detta hade sökanden förutsatts betala överlåtelseskatt också för det område som sökanden ägde sedan gammalt. Klaganden hade uppmanats ta kontakt med skattemyndigheten för återbetalning av det överbetalda beloppet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att Lantmäteriverkets förfarande inte uppfyllde de krav som ställs på ett tillbörligt förfarande. Det hör till tjänsteinnehavarens skyldigheter att utföra sina tjänsteåligganden omsorgsfullt och att i mån av möjlighet sträva efter att säkerställa att tjänsteåliggandena sköts på ett tillbörligt sätt, utan dröjsmål och korrekt i sak. I oklara fall ska tjänsteinnehavaren rådfråga t.ex. sin chef. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning ska en myndighet med tillräcklig noggrannhet utreda fakta i det ärende som är föremål för behandling hos myndigheten och vid beslutsfattandet också ta hänsyn till den respons kunden gett, åtminstone genom att granska grunderna för en sådan avvikande tolkning som tydligt presenterats för myndigheten.

I det fall som avsågs i klagomålet hade Lantmäteriverkets centralförvaltning redan uppmärksammat resultatenheten för inskrivningsärenden och värderingsförrättningar på saken och gjort en framställning om en översyn av inskrivningspraxisen och handboken för inskrivningsförfaranden samt revidering av de förrättningshandlingar som upprättas i samband med

fastighetsförrättningar. Med beaktande av detta ansåg biträdande justitiekanslern att det var en tillräcklig åtgärd att allmänt uppmärksamma Lantmäteriverket på att den tjänsteinnehavare som svarar för kundbetjäningen ska utreda saken tillräckligt väl och vid behov be om råd innan ärendet avgörs i en oklar situation.

Lantmäteriverket uppmärksammades också på att förrättningshandlingarna ska vara tydliga till den del de gäller mottagarna av inlösningsersättning och deras andelar av ersättningen (OKV/393/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Anu Rätty).

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

MINISTERIET

Mentalvårdslagens 13 § och behovet av en utomstående läkares bedömning

I ett klagomål bad klagandena att förfarandet och beslutspraxisen vid Östra Finlands förvaltningsdomstol skulle undersökas, eftersom förvaltningsdomstolen i sådana situationer som avses i 13 § i mentalvårdslagen hade krävt att patienten skulle ges möjlighet att få en bedömning och ett utlåtande av en läkare utanför sjukhuset, trots att mentalvårdslagen inte förutsätter detta. Som ett exempel på förvaltningsdomstolens beslutspraxis uppmärksammades ett fall där förvaltningsdomstolen med hänvisning till bristande möjligheter inte hade fastställt ett beslut som hade underställts den. Genom beslutet i fråga hade en person som först frivilligt varit intagen för vård förordnats vård oberoende av sin vilja.

Justitiekanslern konstaterade att det inte hör till hans behörighet att befatta sig med enskilda beslut som domstolarna fattar med stöd av sin behörighet och prövningsrätt. Justitiekanslern har emellertid med stöd av 7 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet rätt att lägga fram förslag till utveckling och ändring av lagstiftning och andra bestämmelser, om det vid övervakningen

har visat sig att det finns brister eller motsägelser i dessa eller om de har föranlett ovisshet eller motstridiga tolkningar inom rättsskipningen eller förvaltningen. Justitiekanslern konstaterade att de uppgifter som framgick av klagomålet och som på annat sätt erhållits i ärendet gav anledning att utreda huruvida det fanns brister eller motsägelser i de aktuella bestämmelserna i mentalvårdslagen och huruvida bestämmelserna föranlett motstridiga tolkningar i rättsskipningen.

Vid utredningen av ärendet framgick det att beslutspraxisen vid Östra Finlands förvaltningsdomstol grundade sig på bestämmelserna i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och på Europadomstolens rättspraxis. På basis av de uppgifter som erhållits från de övriga förvaltningsdomstolarna verkade det som om Östra Finlands förvaltningsdomstol i fråga om tillämpningen av mentalvårdslagens 13 § iakttog en rättspraxis som avvek från praxisen vid de övriga förvaltningsdomstolarna när det gällde frågan om en utomstående läkares bedömning och utlåtande. Även om domstolarna har prövningsrätt i samband med avgörandet av rättsskipningsärenden, ansåg justitiekanslern att denna situation inte var oproblematisht. Han konstaterade att den varierande rättspraxisen innebär att olika personer i sådana situationer som avses i 13 § i mentalvårdslagen behandlas olika beroende på inom vilken domstols domkrets beslutet om deras vård fattas. En dylik si-

tuation kan enligt justitiekanslern även medföra osäkerhet om lagens tillämpning vid sjukhus och förvaltningsmyndigheter. Justitiekanslern delgav social- och hälsovårdsministeriet sitt beslut och sin uppfattning om situationen vid tillämpningen av 13 § i mentalvårdslagen, för att ministeriet skulle överväga om saken ger anledning t.ex. till lagstiftningsåtgärder. Justitiekanslern bad ministeriet senast 31.12.2015 meddela vilka eventuella åtgärder som vidtagits. Social- och hälsovårdsministeriet konstaterade i sitt utlåtande 15.12.2015 att mentalvårdslagen i sin nuvarande form i flera avseenden är bristfällig och att det därför finns omfattande behov av revideringar av lagen. Enligt utlåtandet kommer man vid ministeriet att utarbeta ett förslag till en totalreform av mentalvårdslagen och att i samband med lagreformen också utvärdera det eventuella behovet av att se över bestämmelserna om utomstående bedömningar och om förfarandet för intagning för vård oberoende av patientens vilja (OKV/1299/1/2014; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Marjo Mustonen).

Regionförvaltningsverkens resurser inom barnskyddet

Vid justitiekanslersämbetet inleddes under år 2013 en utredning av huruvida regionförvaltningsverken med sina till buds stående resurser klarar av att sköta sina lagstadgade styrnings- och tillsynsuppgifter inom barnskyddet på ett tillbörligt sätt och i enlighet med lag. För utredningen av denna fråga ombads social- och hälsovårdsministeriet, som svarar för styrningen av regionförvaltningsverkens verksamhet inom sitt förvaltningsområde, samt finansministeriet, som svarar för den allmänna administrativa styrningen av regionförvaltningsverken, presentera sin uppfattning om saken. Utlåtanden om saken gavs av mi-

nisterierna samt av regionförvaltningsverken och Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården.

I det aktuella fallet var det ur laglighetsövervakarens synvinkel i första hand fråga om tillgodeendets av barnskyddsklienternas rättigheter och om huruvida regionförvaltningsverken förmår nå upp till den målsättning som innebär att styrnings- och tillsynsverksamheten ska vara föregripande och preventiv, så att verksamheten främjar jämlikheten och garanterar att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses inom barnskyddet. Justitiekanslern konstaterade att de barn som är klienter inom barnskyddet inte klarar av att bevaka sina rättigheter på samma sätt som vuxna. Inom barnskyddet är det dessutom möjligt att vidta åtgärder som medför djupgående ingrepp i barns grundläggande fri- och rättigheter. Därför måste det enligt justitiekanslern ställas höga kvalitetskrav på barnskyddet, men också på den styrning och tillsyn som berör verksamheten.

Justitiekanslern konstaterade att det ur laglighetsövervakarens synvinkel i detta fall också var fråga om fullgörandet av myndigheternas och enskilda tjänstemäns skyldigheter, samt om tjänstemännens rättsskydd. Det hör i och för sig inte till justitiekanslerns uppgifter att övervaka huruvida myndigheterna tilldelas tillräckliga resurser, och frågan om resursernas inriktning och fördelning hör inte till laglighetskontrollen. Justitiekanslern konstaterade dock att det inte är rimligt att den granskning som utförs inom ramen för laglighetskontrollen riktar sig bara mot enskilda tjänstemän eller myndigheter i sådana fall där det blivit svårare eller till och med omöjligt för dessa att fullgöra sina lagstadgade förpliktelser till följd av att verksamheten uppenbart har anvisats alltför små resurser. För att laglighetskontrollen inte ska bli verkningslös kan resursfrågan därmed inte förbi- gås i en dylik situation.

Justitiekanslern konstaterade på grundval av de uppgifter han fått i ärendet att regionförvaltningsverken har anvisats mycket knappa resurser för styrnings- och tillsynsuppgifterna inom barnskyddet. Eftersom resurserna är mycket begränsade avspeglar sig även små förändringar i dem snabbt på verksamheten, t.ex. så att behandlingstiderna förlängs. Av myndigheternas utlåtanden framgick en tydlig oro för att resurserna inte är tillräckliga för att förpliktelse ska kunna fullgöras vid rätt tid, i rätt omfattning och tillräckligt noggrant. Regionförvaltningsverken har t.ex. inte nått upp till den målsättning enligt vilken styrnings- och tillsynsverksamheten ska vara föregripande och preventiv, utan verksamheten är reaktiv och grundar sig på klagomål och anmälningar om missförhållanden. Dessutom är verksamheten otillräcklig. Enligt justitiekanslern tillgodoses emellertid såväl socialvårdsklienternas rättigheter som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna bäst genom att man strävar efter att förebygga rättskränkningar.

Justitiekanslern framhöll att myndigheterna och tjänstemännen är förpliktade att sköta sina lagstadgade uppgifter. De får inte försumma sina förpliktelser på grund av att resurserna är otillräckliga. Justitiekanslern har å sin sida till uppgift att övervaka att myndigheterna och tjänstemännen följer lagen och fullgör sina förpliktelser.

Social- och hälsovårdsministeriet och finansministeriet presenterade i sina utlåtanden vissa åtgärder med hjälp av vilka de strävar efter att säkerställa att regionförvaltningsverken klarar av att sköta sina styrnings- och tillsynsuppgifter inom barnskyddet.

På grund av de oroväckande omständigheter som uppdagats i fråga om regionförvaltningsverkens resurser och verksamhet uppmärksammade justitiekanslern social- och hälsovårdsministeriet samt finansministeriet allvarligt på de synpunk-

ter han framfört i sitt beslut. Han konstaterade att social- och hälsovårdsministeriet och finansministeriet, i egenskap av ministerier med ansvar dels för styrningen av verksamheten och dels för den allmänna administrativa styrningen av regionförvaltningsverken, ska följa upp vilken inverkan deras föreslagna åtgärder har på regionförvaltningsverkens förmåga att fullgöra sina förpliktelser. Vidare konstaterade justitiekanslern att ministerierna, ifall åtgärderna visar sig vara otillräckliga eller det annars finns skäl till det, ska vidta andra behövliga åtgärder, inklusive tilldelning av tilläggsresurser, för att säkerställa att regionförvaltningsverken kan sköta sina lagstadgade styrnings- och tillsynsuppgifter inom barnskyddet på ett tillbörligt sätt och i enlighet med lag.

Justitiekanslern bad social- och hälsovårdsministeriet och finansministeriet före utgången av år 2015 meddela hur de föreslagna åtgärderna inverkat på skötseln av regionförvaltningsverkens uppgifter inom barnskyddet, samt vilka eventuella andra åtgärder som vidtagits och hur de påverkat verksamheten. Social- och hälsovårdsministeriet och finansministeriet gav sina utredningar i ärendet i december 2015.

Social- och hälsovårdsministeriet konstaterade i sin utredning att situationen beträffande skötseln av regionförvaltningsverkens uppgifter inom barnskyddet hade förändrats i en gynnsam riktning, trots att de till buds stående resurserna inte hade förändrats avsevärt. Enligt ministeriets uppfattning var regionförvaltningsverkens resurser dock fortfarande otillräckliga med avseende på det faktiska behovet.

Finansministeriet genomförde under hösten 2015 en förfrågning hos regionförvaltningsverken, där ministeriet utredde hur vissa lagstiftningsändringar hade påverkat regionförvaltningsverkens laglighetsövervakning och i synnerhet skötseln av styrnings- och tillsynsuppgifterna i anslutning till barnskyddet. Enligt ministeri-

ets utredning bedömdes ändringarna ha påverkat tillsynen över barnskyddet långsammare och i mindre utsträckning än de påverkat regionförvaltningsverkens laglighetsövervakning generellt. Klagan över barnskyddsfrågor hade anförts mer sällan och ärendenas behandlingstider hade förkortats. Däremot hade inte någon större del av de knappa resurserna ännu riktats mot förebyggande styrning och tillsyn. Ministeriet hade föreslagit att man i budgeten för år 2016 skulle anvisa tilläggsresurser för regionförvaltningsverkens tillsynsuppgifter inom socialvården, men förslaget hade inte godkänts. Enligt finansministeriets uppfattning är det emellertid uppenbart att regionförvaltningsverkens uppgifter inom barnskyddet fortfarande kräver tilläggsresurser. Ministeriet hade för avsikt att i början av år 2016 utreda möjligheterna att inom den gällande ramen för verksamhetsutgifterna antingen tillfälligt eller permanent anvisa tilläggsresurser för de aktuella uppgifterna. Ministeriet planerade även att i mån av möjlighet förnya sitt förslag till tilläggsanslag för dessa uppgifter i samband med beredningen av budgeten för år 2017 (OKV/4/50/2013; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Marjo Mustonen).

Rättsskyddet för personer som indirekt exponerats för asbest

I ett klagomål riktade klagandena kritik mot att rättsskyddet för personer som indirekt exponerats för asbest är bristfälligt. Bestämmelser om asbestarbete finns förutom i arbetarskyddslagen även i vissa författningar med hjälp av vilka man strävar efter att trygga hälsan och arbetarskyddet för asbestarbetare. Sjukdomar som orsakas av asbest är ersättningsgilla såsom yrkessjukdomar. I praktiken kan emellertid också andra personer än asbestarbetare exponeras för asbest utan att vara medvetna om det. I andra situatio-

ner är de som avsågs i yrkessjukdomslagen torde ersättning för ohälsa hos personer som exponerats för asbest kunna utbetalas med stöd av de allmänna skadeståndsrättsliga bestämmelserna. Det kan emellertid vara svårt att utreda exempelvis orsakssammanhanget mellan exponeringen och insjuknandet. Dessutom kan det bl.a. på grund av tidens gång vara svårt att fastställa vilken aktör som är ersättningsskyldig. Justitiekanslern konstaterade att det problem som uppmärksammats i klagomålet, dvs. rättsskyddet för personer som indirekt exponerats för asbest samt skyddandet av sådana personers hälsa, är ett faktiskt problemområde. Justitiekanslern sände klagomålsskrivelsen till social- och hälsovårdsministeriet för kännedom och för bedömning av om saken föranleder några åtgärder från ministeriets sida. Justitiekanslern bad ministeriet senast 29.1.2016 meddela om sina eventuella åtgärder (OKV/680/1/2015; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Marjo Mustonen).

SÄKERHETS- OCH KEMIKALIEVERKET

Anvisningar om kosmetikprodukter

Säkerhets- och kemikalieverket (Tukes) har utfärdat en anvisning om att kosmetik sporadiskt får säljas utan iakttagande av de förpliktelser som uppställts i EU:s kosmetikförordning. Enligt anvisningen har aktörer som tillverkar tvål för eget bruk, säljer tvålar vid enstaka basarer eller ger tvålar i gåva till sina vänner uteslutits från kosmetiklagstiftningens tillämpningsområde. I säkerhets- och kemikalieverkets anvisning betonas verksamhetsutövarens eget ansvar vid bedömningen av huruvida det är fråga om affärsverksamhet eller inte. Eftersom det av en klagomålsskrivelse framgick att det trots anvis-

ningen förblev oklart på vilket sätt amatörmässig och yrkesmässig tvåltillverkning skiljer sig från varandra, ansåg biträdande justitiekanslern att det finns skäl för säkerhets- och kemikalieverket att precisera sin anvisning till denna del (OKV/2058/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kostama).

TILLSTÅNDS- OCH TILLSYNSVERKET FÖR SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDEN VALVIRA

Behandlingen av en dokumentbegäran

I ett klagomål riktades det kritik mot att klaganden varit tvungen att lämna in en skriftlig dokumentbegäran till Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, Valvira, samt mot att klaganden inte fått något beslut om sekretessbeläggningen av vissa uppgifter i det utlämnade dokumentet. I ärendet framgick det inte att Valvira skulle ha krävt att dokumentbegäran skulle framställas skriftligen, även om klaganden hade anvisats lämna in den i skriftlig form. Biträdande justitiekanslern konstaterade att offentlighetslagen inte innehåller några bestämmelser om i vilken form en dokumentbegäran ska framställas. Den kan således framställas i fri form, t.ex. muntligen. I det aktuella fallet ansågs det inte heller ha förelegat någon särskild orsak till att ens rekommendera att dokumentbegäran skulle framställas skriftligen. Vidare konstaterade biträdande justitiekanslern att klaganden i samband med utlämnandet av det delvis sekretessbelagda dokumentet borde ha underrättats om grunderna för att vissa uppgifter i det hade sekretessbelagts. Dessutom borde Valvira ha fattat ett beslut om sekretessbeläggningen efter att klaganden begärt det, istället för att sända klaganden ett van-

ligt brev med en redogörelse för grunderna för sekretessbeläggningen. Valvira hade fattat ett beslut om saken efter att biträdande justitiekanslern hade begärt en utredning i ärendet. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Valvira på de skyldigheter som föreskrivs för myndigheterna i 13 § 1 mom. och 14 § 3 mom. i offentlighetslagen (OKV/1712/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Marjo Mustonen).

INSTITUTET FÖR HÄLSA OCH VÄLFÄRD

Meritjämförelsen i en utnämningsspromemoria

Av ett klagomål framgick det att man i en utnämningsspromemoria och ett utnämningsbeslut som berörde tillsättandet av en tjänst vid ett skolehem inte på det sätt som föreskrivs i finansministeriets anvisning eller på något motsvarande sätt hade gjort en sådan jämförelse av sökandenas meriter som avses i 125 § 2 mom. i grundlagen. Utnämningsbeslutet hade inte heller motiverats på det sätt som föreskrivs i 45 § 1 mom. i förvaltningslagen. Av beslutet och promemorian framgick det inte varför den som valts till tjänsten hade betraktats som den mest meriterade sökanden, utan i utnämningsspromemorian hade bara meriterna hos den som utnämnts till tjänsten presenterats. Dessutom innehöll utnämningsspromemorian en bedömning av de individuella egenskaperna hos den som valts till tjänsten, trots att dessa egenskaper inte hade nämnts som sådana egenskaper som främjar tjänstens skötsel i den annons där tjänsten förklarats ledig att sökas (OKV/1055/1/2014 och OKV/1074/1/2014; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Minna Pulkkinen).

SOCIALFÖRSÄKRINGSSEKTORN

Utredandet av ett bostadsbidragsärende

I ett klagomål uppmärksammades ett fall där klaganden hade ansökt om bostadsbidrag från och med 1.1.2015. Folkpensionsanstalten (FPA) hade kort därefter, 1.11.2014, dragit in klagandens bostadsbidrag eftersom klaganden inte hade lämnat in en sådan ansökan om årsjustering av bostadsbidraget som FPA begärt. FPA hade behandlat klagandens ovan nämnda ansökan som en ansökan om årsjustering och hade rättat sitt beslut om indragning av bostadsbidraget samt beviljat klaganden bostadsbidrag från och med 1.11.2014. Efter att klaganden anfört besvär över beslutet och yrkat på att bostadsbidragsärendet skulle behandlas för tiden från och med 1.1.2015 hade FPA dragit in det bostadsbidrag som beviljats från och med 1.11.2014 och i enlighet med ansökan beviljat klaganden bostadsbidrag från och med 1.1.2015. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det med stöd av förvaltningslagens bestämmelser om utredningsskyldigheten skulle ha varit motiverat för FPA att kontakta klaganden och utreda huruvida denne önskade att bostadsbidragsärendet skulle behandlas också för tiden 1.11.–31.12.2014, så att ansökan genast kunde ha behandlats på det sätt som klaganden avsåg. Biträdande justitiekanslern ansåg att utredningsskyldigheten trots FPA:s uppenbara servicesyfte inte till fullo hade tillgodosetts i det aktuella fallet. Han delgav FPA:s försäkringsdistrikt sin uppfattning om dess förfarande vid behandlingen av klagandens bostadsbidragsärende (OKV/22/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Marjo Mustonen).

Motiverandet av ett beslut

Av ett klagomål framgick det att ett pensionsförsäkringsbolag hade beviljat klaganden delinvalidpension med anledning av försäkringsdomstolens beslut. Försäkringsbolaget hade emellertid inte motiverat sitt beslut om att förkasta ansökan om full invalidpension. Biträdande justitiekanslern konstaterade att försäkringsbolaget borde ha motiverat sitt beslut också till den del det gällde frågan om full invalidpension. Också försäkringsbolaget hade upptäckt felet och uppmärksammat pensionsärendenas handläggare på vikten av att besluten motiveras på ett tillbörligt sätt även i ärenden som återsänts till bolaget till följd av ändringssökande. Biträdande justitiekanslern ansåg därför inte att det fanns anledning att vidta några andra åtgärder i ärendet än att delge försäkringsbolaget sin uppfattning om vikten av att besluten motiveras (OKV/1406/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Marjo Mustonen).

Verkställandet av ett besvärso rgans beslut

Besvärsnämnden för olycksfallsärenden hade enligt ett klagomål fattat beslut om att överföra frågan om klagandens rätt till olycksfallspension till försäkringsbolaget för behandling i första instans. Försäkringsbolaget hade emellertid meddelat sitt beslut i ärendet nästan 4,5 år efter besvärsnämndens beslut, och först efter att nämnden på nytt fattat ett beslut i ärendet. Biträdande justitiekanslern konstaterade att klaganden hade haft rätt att få sitt olycksfallspensionsärende behandlat och rätt att få ett motiverat beslut i ärendet, trots att försäkringsbolaget hade ansett att det var onödigt att meddela ett beslut i det aktuella fallet. Biträdande justitiekanslern ansåg att klagandens ären-

de inte hade behandlats utan ogrundat dröjsmål på det sätt som avses i 21 § 1 mom. i grundlagen och 23 § 1 mom. i förvaltningslagen, utan att det hade uppkommit ett oskäligt dröjsmål vid behandlingen. Därför uppmärksammade biträddande justitiekanslern allvarligt försäkringsbolaget på vikten av att iaktta de nämnda bestämmelserna vid verkställigheten av beslut som meddelats av ett besvärsgorgan (OKV/1031/1/2014; ärendet avgjordes av biträddande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Marjo Mustonen).

Behandlingstiden för ett utkomstskyddsärende

I ett klagomål riktades det kritik mot behandlingstiden för klagandens ärende vid besvärsnämnden för utkomstskyddsärenden. Ärendets behandling hade räckt nästan 11 månader. Enligt nämndens utredning hade behandlingstiden förlängts på grund av en tolkningsfråga som gällde den tillämpliga bestämmelsen och på grund av att man inväntat försäkringsdomstolens avgörande av en motsvarande rättslig fråga. Biträddande justitiekanslern konstaterade att han på grundval av den till buds stående utredningen inte hade anledning att anse att det hade uppkommit något ogrundat dröjsmål vid ärendets behandling, även om behandlingstiden uppenbart avvek från den genomsnittliga behandlingstiden för motsvarande ärenden. Med beaktande av ärendets art kunde behandlingstiden för klagandens besvär emellertid trots detta betraktas som tämligen lång, vilket inte främjade tillgodoseendet av klagandens rättsskydd på bästa sätt. Biträddande justitiekanslern delgav besvärsnämnden för utkomstskyddsärenden sin uppfattning om behandlingstiden för klagandens besvär (OKV/2141/1/2014; ärendet avgjordes av biträddande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Marjo Mustonen).

SOCIALVÅRDEN

Förfarandet i samband med utkomststödsärenden

Av ett klagomål framgick det att klaganden och förmånshandläggaren hade olika uppfattningar om innehållet i det telefonsamtal som hade förts angående en utkomststödsansökan. Förmånshandläggaren hade i det aktuella fallet fattat beslut om att utkomststöd inte skulle beviljas eftersom sökanden hade vägrat lämna in begärda tilläggsutredningar och enligt handläggarens uppfattning meddelat att utkomststödsansökan skulle återtas i sin helhet. Klaganden hade dock enligt sin egen uppfattning bara bett att få vissa räkningar tillbaka, så att de inte skulle föranleda tilläggsavgifter. Enligt sin egen utsaga hade klaganden inte vägrat sända in de begärda kontoutdragen, utan konstaterat att kontoutdragen måste begäras från banken eftersom skrivaren inte fungerade. I kompletteringsbegäran hade klaganden uppmanats lämna in kontoutdragen inom två veckor. Biträddande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att handläggaren ännu särskilt, t.ex. skriftligen, borde ha försäkrat sig om huruvida klaganden önskade återkalla sin utkomststödsansökan eller inte. Ett annat alternativ hade varit att handläggaren i enlighet med 14 a § 3 mom. i lagen om utkomststöd skulle ha väntat till utgången av den tidsfrist som angetts i begäran om tilläggsutredning och därefter skulle ha fattat beslut om utkomststödet på grundval av de till buds stående uppgifterna. En ansökan om utkomststöd kan inte förkastas enbart på grund av att sökanden inte har lämnat in begärda tilläggsutredningar.

Klaganden hade lämnat in ett rättelseyrkande gällande utkomststödsbeslutet, men rättelseyrkandet hade av misstag hamnat bland de övriga dokument som berörde klaganden. Rät-

telseyrkandet hade behandlats först efter att biträdande justitiekanslerns ställföreträdare hade begärt en utredning i ärendet. Klaganden hade dock redan tidigare anmärkt på att rättelseyrkandet inte hade blivit behandlat.

Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare motsvarade den över sju månader långa behandlingstiden för klagandens rättelseyrkande inte det krav på skyndsam behandling av ett rättelseyrkande som hör till god förvaltning. I det aktuella fallet hade förfarandet inte heller varit tillräckligt omsorgsfullt, eftersom klagandens rättelseyrkande hade hamnat bland de övriga dokumenten och inte tagits till behandling ens efter att klagandens anmärkning inkommit.

Den anmärkning som klaganden riktat till kommunens grundtrygghetsnämnd hade behandlats i nämnden först efter att biträdande justitiekanslerns ställföreträdare hade begärt en utredning av grundtrygghetsnämnden med anledning av klagomålet. Förmånshandläggarens utredning med anledning av anmärkningen hade likaså getts först efter att begäran om utredning inkommit. Det hade räckt tre månader innan anmärkningen hade besvarats, vilket inte kan betraktas som skäligt.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade kommunens grundtrygghetsnämnd på det förfarande som föreskrivs för behandlingen av utkomststödsärenden, på vikten av att iakttä noggrannhet vid skötseln av tjänsteåligganden, på att rättelseyrkanden ska behandlas utan dröjsmål och på att anmärkningar ska behandlas inom en skälig tid (OKV/1982/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Irma Tolmunen).

I ett annat klagomål riktades det likaså kritik mot en stads förfarande vid behandlingen av utkomststödsärenden. Vid utredningen av detta ären-

de framgick det att behandlingen av klagandens utkomststödsansökan hade överskridit den behandlingstid som föreskrivs i 14 a § 3 mom. i lagen om utkomststöd. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade därför stadens sektor för vuxensocialarbete på tillämpningen av det nämnda lagrummet. Vidare hade behandlingen av klagandens rättelseyrkande gällande utkomststödsbesluten räckt nästan 14 månader. Det hade därmed uppkommit ett oskäligt dröjsmål vid behandlingen. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade sektorn för vuxensocialarbete på att rättelseyrkanden som berör utkomststödsbeslut ska behandlas skyndsamt. Verkställigheten av klagandens utkomststödsbeslut hade inte heller skett helt utan dröjsmål i enlighet med 14 a § 1 mom. i lagen om utkomststöd. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade därför sektorn för vuxensocialarbete också på att utkomststödsbeslut ska verkställas utan dröjsmål.

I klagomålet riktades det även kritik mot att klaganden inte trots sina försök hade fått någon mottagningstid hos en socialarbetare. I samband med ärendets utredning framgick det att klaganden åtminstone en gång hade fått tala med en socialarbetare per telefon och personligen hade fått träffa en specialhandledare inom vuxensocialarbetet. Det verkade emellertid som om klaganden inte hade fått tillfälle att samtala med en socialarbetare eller socialhandledare i den utsträckning klaganden ansett det behövt. Alla klagandens tidsbokningbegäranden hade uppenbarligen inte heller bemötts. Biträdande justitiekanslern konstaterade att arbetet inom utkomststödssektorn ska vara kundorienterat och grunda sig på förtroende, vilket kan främjas genom personliga samtal. Med hjälp av personliga samtal ges klienterna möjlighet att delta i och påverka behandlingen av sina ärenden. Dessutom kan klienterna ges råd i fråga om ärendenas skötsel. Vidare konstaterades det att ordalydelsen i 14 a §

4 mom. i lagen om utkomststöd är förpliktande. Med stöd av detta moment ska en utkomststöds-klient ges tillfälle till ett personligt samtal senast den sjunde vardagen efter att ha begärt detta. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadens sektor för vuxensocialarbete på det som föreskrivs i 14 a § 4 mom. i lagen om utkomststöd (OKV/2127/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Marjo Mustonen).

Dessutom uppmärksammades ett fall där klaganden hade ansökt om utkomststöd på elektronisk väg. Klagandens ansökan hade inkommit till socialväsendet 29.1.2014 och beslutet hade fattats 12.2.2014. Behandlingstiden uppgick därmed till 10 vardagar.

Staden konstaterade i sin utredning att behandlingstiden för klagandens utkomststödsansökan hade överskridit den tid som föreskrivs i 14 a § i lagen om utkomststöd. Enligt utredningen behandlades utkomststödsansökningarna i den ordning de inkommit till staden, och vid den aktuella tidpunkten hade ansökningarna hopat sig.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sitt beslut stadens social- och hälsovårdsväsende på att utkomststödsansökningar ska behandlas utan dröjsmål och inom de tidsfrister som föreskrivs i lagen om utkomststöd (OKV/261/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Vidare hade det vid behandlingen av utkomststödsansökningar i en stad förekommit dröjsmål såväl vid behandlingen av klagandens ansökan som mer generellt. Ansökningarnas behandlingstid var ca 15 dagar, trots att den maximala behandlingstiden för utkomststödsansökningar enligt 14 a § i lagen om utkomststöd är sju vardagar.

Av stadens utredning framgick det att staden på grund av den oväntat stora klientmängden hade anställt 13 nya visstidsanställda förmånshandläggare och förnyat sina anvisningar om utkomststöd.

Utkomststödet hör till den socialvård som kommunerna är skyldiga att tillhandahålla och för vars del styrningen och tillsynen i första hand ankommer på regionförvaltningsverken. Enligt regionförvaltningsverkets utredning hade den aktuella situationen redan uppmärksammats på grundval av resultaten av en riksomfattande uppföljningsenkät. Regionförvaltningsverket meddelade att stadens behandlingstider för utkomststödsärenden var föremål för övervakning och att man vid behov skulle vidta åtgärder för att avhjälpa den lagstridiga situationen.

Biträdande justitiekanslern ansåg att det inte under dessa omständigheter fanns skäl att vidta omedelbara åtgärder i ärendet utan besluta sig för att följa upp såväl den aktuella situationen som regionförvaltningsverkets åtgärder på grundval av den utredning som begärts av regionförvaltningsverket (OKV/222/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kauppila).

I ett klagomål uppmärksammades ett fall där klaganden hade ansökt om utkomststöd hos socialväsendet i en stad. Förmånshandläggaren hade i det aktuella fallet bifogat en annan klients utkomststöds-kalkyl till klagandens utkomststödsbeslut. Enligt klaganden var det emellertid inte fråga om en enstaka händelse, utan uppgifter som berörde klaganden hade tidigare på motsvarande sätt sänts till en annan klient.

Saken uppdagades i och med klagandens rättelseyrkande. Förmånshandläggaren hade uppenbarligen av misstag fogat en annan klients utkomststöds-kalkyl till klagandens beslut. I praktiken hade detta kunnat inträffa t.ex. till följd av

att klagandens ansökningsärende skyndsamt hade tagits till behandling mitt under behandlingen av ett annat ansökningsärende, varvid en sådan kalkyl gällande en annan klient som blivit kvar i skrivaren hade hamnat bland de dokument som skrivits ut i klagandens ärende.

Sådan oaktsamhet som berodde på brådska kunde emellertid inte betraktas som en godtagbar orsak till de fel som inträffat i det aktuella fallet. Utkomststödsärendenas behandling måste ordnas på ett sådant sätt att det är möjligt att iaktta tillräcklig noggrannhet i arbetet och så att inte sekretessbelagda dokument lämnas ut till utomstående.

Uppgifter som berör utkomststöd ska enligt offentlighetslagen ovillkorligen hemlighållas. Eftersom de utredningar som inhämtats i ärendet visade att de händelser som klaganden hade uppmärksammat inte var de enda fallen där utomstående hade kunnat ta del av uppgifter som ovillkorligen ska hemlighållas, gav biträdande justitiekanslern stadens enhet för utkomststöd en sådan anmärkning för framtiden som avses i 6 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet för dess lagstridiga förfarande (OKV/836/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

I ett annat klagomål riktade klaganden kritik mot en stads anvisningar om tillämpningen av lagen om utkomststöd. Anvisningarna innebar enligt klaganden att läkemedelskostnaderna för sådana ADHD-läkemedel som ordinerats av en privat läkare inte alltid betraktades som utgifter i utkomststöds kalkylerna.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande bl.a. att en stad har rätt att meddela egna tillämpningsanvisningar om utkomststöd, men att dessa inte får stå i strid med lagstiftningen eller med de anvisningar som

utfärdats av ministeriet. De aktuella tillämpningsanvisningarna var avsedda både för utkomststödsansökningarnas handläggare och för utkomststöds klienterna.

I tillämpningsanvisningarna hade det för ADHD-läkemedlens del konstaterats att utkomststöd inte beviljades för läkemedlen i fråga då de ordinerats av läkare inom den privata hälsovården, utan att klienten skulle hänvisas till den offentliga hälsovården för bedömning av situationen.

Enligt social- och hälsovårdsministeriets handbok för tillämpning av lagen om utkomststöd (SHM, Publikationer 2013:4) kan utkomststöds klienter förutsättas lämna in ett utlåtande av en läkare eller vid behov av en specialläkare beträffande behovet av ett visst läkemedel. I stadens tillämpningsanvisningar fanns det emellertid inget omnämnande av att sökanden som grund för utkomststödsbeslutet hade möjlighet att lägga fram utredning om behovet av ett läkemedel.

Eftersom en av målsättningarna med anvisningarna är att ge dem som ansöker om utkomststöd en redogörelse för de tillvägagångssätt som iaktas vid behandlingen av utkomststöds ärenden, skulle det enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning ha varit förenligt med den service- och rådgivningsprincip som framgår av 7 och 8 § i förvaltningslagen att ta in ett uttryckligt omnämnande av saken i tillämpningsanvisningarna. Detta var fallet i synnerhet eftersom 7 § i förvaltningslagen 1.9.2014 har utökats med ett nytt 2 mom., där det bestäms att myndigheterna har en uttrycklig skyldighet att informera om sin verksamhet och sina tjänster samt om de rättigheter och skyldigheter som enskilda individer och sammanslutningar har i ärenden som anknyter till myndighetens verksamhetsområde.

Biträdande justitiekanslern delgav staden sin uppfattning (OKV/1401/1/2014; ärendet avgjor-

des av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kauppila).

Dröjsmål vid behandlingen av rättelseyrkanden

I ett klagomål uppmärksammades ett fall där grundtrygghetsdirektören i en stad hade fattat beslut om klagandens skadeståndsansökan. Med anledning av detta beslut hade klaganden framställt ett rättelseyrkande som hade varit under behandling i stadsstyrelsen i ungefär 8,5 månader.

Enligt 89 § i kommunallagen ska ett rättelseyrkande behandlas utan dröjsmål och enligt 49 e § i förvaltningslagen ska en begäran om omprövning behandlas skyndsamt. I den utredning som gavs av stadens social- och hälsovårdsväsende redogjordes det för orsakerna till att behandlingstiden för klagandens rättelseyrkande varit längre än normalt. Det hade emellertid inte lagts fram några sådana orsaker som skulle ha gjort att den långa behandlingstiden kunde ha betraktats som godtagbar ur klagandens synvinkel. Biträdande justitiekanslern konstaterade att behandlingstiden för klagandens rättelseyrkande inte uppfyllde kommunallagens eller förvaltningslagens krav på att rättelseyrkanden i enlighet med god förvaltning ska behandlas skyndsamt och utan dröjsmål. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadens social- och hälsovårdsväsende på att rättelseyrkanden ska behandlas skyndsamt och utan dröjsmål (OKV/195/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Irma Tolmunen).

I ett annat fall hade det först konstaterats att klagandens rättelseyrkande som gällde ett tjänsteinnehavarbeslut inom social- och hälsovårdsväsendet hade inkommit för sent. Rättelseyrkandet hade lämnats utan prövning. Efter att klaganden

tagit kontakt i ärendet upptäcktes det att rättelseyrkandet inte alls hade registrerats. Därefter hade rättelseyrkandet tagits till behandling, men på grund av felet vid registreringen hade behandlingen fördröjts. Rättelseyrkandets behandling hade räckt nästan åtta månader.

Enligt 45 § i den socialvårdslag som var gällande vid den aktuella tidpunkten fick ändring i ett beslut som fattats av en tjänsteinnehavare inte sökas genom besvär. Den som var missnöjd med ett sådant beslut hade rätt att på det sätt som närmare föreskrivits genom förordning få beslutet upptaget till behandling i socialnämnden, om personen i fråga fordrade detta inom 14 dagar efter att ha fått del av beslutet. Enligt 16 § 1 mom. i socialvårdsförordningen skulle ett ärende som avsågs i 45 § 2 mom. i socialvårdslagen anhängiggöras i enlighet med förvaltningslagen. Socialnämnden skulle handlägga ett ärende som avsågs i det nämnda 1 mom. i brådsäkande ordning. I 49 e § i förvaltningslagen bestäms det att en begäran om omprövning ska behandlas skyndsamt. I 17 § 1 mom. i lagen om kommunala tjänsteinnehavare föreskrivs det att en tjänsteinnehavare ska sköta de uppgifter som hör till tjänsteförhållandet på behörigt sätt, utan dröjsmål och med iakttagande av behöriga bestämmelser och föreskrifter samt arbetsgivarens arbetslednings- och övervakningsföreskrifter. Kravet på behörig skötsel av uppgifterna förutsätter noggrannhet.

Enligt biträdande justitiekanslerns beslut motsvarade rättelseyrkandets nästan åtta månader långa behandlingstid inte de ovan nämnda bestämmelsernas krav på att ett rättelseyrkande i enlighet med god förvaltning skulle behandlas skyndsamt och utan dröjsmål. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade kommunens social- och hälsovårdsväsende på vikten av att iaktta noggrannhet vid skötseln av tjänsteåligganden och på att rättelseyrkanden ska be-

handlas utan dröjsmål (OKV/241/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Irma Tolmunen).

Ett rättelseyrkande gällande ett beslut som en tjänsteinnehavare hade fattat med stöd av lagen om service och stöd på grund av handikapp hade varit under behandling i nästan 5,5 månader vid social- och hälsovårdsnämnden i en stad. Biträdande justitiekanslern konstaterade att ärendets behandling i det aktuella fallet hade fördröjts och uppmärksammade nämnden på att rättelseyrkanden ska behandlas skyndsamt (OKV/254/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Marjo Mustonen).

Besvarandet av förfrågningar

Av ett klagomål framgick det att klaganden hade riktat en förfrågning till socialväsendet i en kommun angående tidpunkten för behandlingen av ärenden som berörde klaganden. Förfrågningen hade emellertid inte besvarats.

Klaganden hade i sin förfrågning ställt en fråga med ett specificerat och tydligt innehåll, som i enlighet med 23 § i förvaltningslagen och principerna om god förvaltning borde ha besvarats. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade kommunens grundtrygghetssektion på förvaltningslagens föreskrifter om att skriftliga förfrågningar ska besvaras utan ogrundat dröjsmål (OKV/64/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Heidi Laurila).

I ett annat fall hade klaganden inte fått något svar på den förfrågning gällande ett förvaltningsärende som denne per e-post hade sänt till en samkommun. Förfrågningen gällde ett ärende som berörde umgänge med klagandens barn.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i sitt beslut att en myndighet enligt 8 § i förvaltningslagen inom ramen för sin behörighet och enligt behov ska ge sina kunder råd i anslutning till skötseln av ett förvaltningsärende samt svara på frågor och förfrågningar som gäller utträttandet av ärenden. De högsta laglighetsövervakarna har i sin beslutspraxis ansett att sakliga förfrågningar som framställts till en myndighet ska besvaras utan ogrundat dröjsmål. Frågan om ett hurtant svar som till sitt innehåll motsvarar kraven på god förvaltning ska bedömas från fall till fall. En viktig synpunkt vid denna bedömning är att den person som tagit kontakt med myndigheten ska få visshet om huruvida hans eller hennes ärende är under behandling eller inte.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att samkommunen i det aktuella fallet i enlighet med principerna om god förvaltning borde ha besvarat klagandens e-postförfrågning skriftligen. Samkommunen hade i sin utredning uppgett att orsaken till att klagandens meddelande inte hade besvarats utgjordes av de personalbyten och förändringar i servicen som hade föranletts av en organisationsreform. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade emellertid att man också i samband med organisationsreformer ska säkerställa att verksamheten är förenlig med principerna om god förvaltning. Han uppmärksammade samkommunen på att skriftliga förfrågningar enligt förvaltningslagen ska besvaras utan ogrundat dröjsmål (OKV/811/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Ett tjänsteinnehavarbesluts lagenlighet

Av ett klagomål framgick det att en samkommun hade fattat ett negativt tjänsteinnehavarbe-

slut med anledning av klagandens ansökan om boendeservice/institutionsvård enligt lagen om hemkommun. Av beslutet framgick det inte vilka omständigheter som hade inverkat på avgörandet eller vilka bestämmelser som hade tillämpats. Beslutet hade inte heller försetts med någon anvisning om ändringsökande. Samkommunen hade dock senare på ett behörigt sätt avgjort klagandens ärende genom ett positivt beslut. Biträdande justitiekanslern ansåg att samkommunens förfarande inte uppfyllde de krav som ställs på avgörandet av ett förvaltningsärende och på motiverandet av beslut i 7 kap. i förvaltningslagen. Han uppmärksammade samkommunen på att ett tjänsteinnehavarbeslut ska förses med en tillbörlig motivering samt med en anvisning om ändringsökande (OKV/134/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Elina Halimaa).

Myndigheternas skyldighet att iaktta god informationshantering

I ett klagomål aktualiserades en situation där socialväsendet i en stad hade ombetts lämna ut uppgifter om innehållet i de barnskyddsanmälningar som riktats mot klaganden. De begärda dokumenten hade lämnats ut till klaganden, men de tidsfrister som anges i 14 § 4 mom. i offentlighetslagen hade inte iakttagits vid utlämnandet. Trots att tidsfristerna hade överskridits avsevärt ansåg socialväsendet i sin utredning till biträdande justitiekanslern att förfarandet varit förenligt med offentlighetslagen. Enligt socialväsendets utredning uppfattades de tidsfrister som anges i lagen endast som "rekommendationer". Dröjsmålet hade också motiverats med andra arbetsuppgifter och semestrar. I den tilläggsutredning som biträdande justitiekanslern begärt konstaterades det att den tidsfrist för utlämnandet av dokument som fastställts i lagen och i stadens anvisningar inte hade iakttagits

och att de anställda hade en felaktig uppfattning om tidsfristerna och om när de började löpa. Enligt utredningen hade stadens anställda dock sedermera getts anvisningar om när ett ärende inleddes med anledning av en dokumentbegäran.

I det aktuella fallet var det också fråga om huruvida dokumentbegäran skulle framställas på den blankett som staden utarbetat för ändamålet. Biträdande justitiekanslern hade redan tidigare med anledning av ett annat klagomål meddelat ett beslut om användningen av blanketter. Enligt stadens utredning hade detta beslut beaktats vid översynen av stadens anvisningar om saken och vid personalutbildningen.

Enligt 17 och 18 § i offentlighetslagen ska myndigheterna se till att god informationshantering införs och iakttas inom deras underlydande förvaltning.

Biträdande justitiekanslern ansåg att ärendet inte, under de omständigheter som refererats ovan, gav anledning till några ytterligare åtgärder inom ramen för laglighetskontrollen. Han uppmärksammade emellertid de aktörer som svarade för dokumenthanteringen inom stadens olika förvaltningssektorer på att personalen ska ges sådan tillräcklig utbildning om offentlighetslagens grundläggande bestämmelser och föreskrifter om utlämnandet av information som de behöver i sitt arbete (OKV/1153/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kauppila).

Förfarandet vid behandlingen av en dokumentbegäran

Enligt ett klagomål hade grundtrygghetsdirektören i en stad förkastat en dokumentbegäran som berörde patientjournalerna gällande en avliden person och anvisat den som begärt journalerna att söka ändring i beslutet genom att yrka på rättelse hos stadens grundtrygghetsnämnd.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att lagen om patientens ställning och rättigheter inte innehåller några föreskrifter om det förfarande som ska iakttas vid behandlingen av en dokumentbegäran. Därmed skulle offentlighetslagens bestämmelser tillämpas på behandlingen av den aktuella dokumentbegäran.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade grundtrygghetsdirektören på skyldigheten att iakttä offentlighetslagens procedurbestämmelser (OKV/1734/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Outi Kauppila).

Behandlingen av en begäran om barnskyddsdokument

I ett klagomål uppmärksammades ett fall där klagandens ombud hade beställt kopior av klientrapporter och andra barnskyddsdokument som gällde klagandens barn. Barnen hade ungefär en månad tidigare i brådskande ordning placerats i vård utom hemmet och placeringen hade därefter förlängts. Chefen för barnskyddet hade emellertid förkastat dokumentbegärandena. Av protokollet för den enhet för individuella vårdärenden som hade behandlat rättelseyrkandet och av den erhållna utredningen framgick det att vägran att lämna ut uppgifterna hade motiverats med att klaganden inte var barnens vårdnadshavare och därmed inte part i de barnskyddsärenden som berörde barnen, dock med undantag för beslutet om brådskande placering, byte av plats för vård utom hemmet och omhändertagande. Enligt utredningarna och enhetens protokoll hade det emellertid av de dokument som senare erhöles från tingsrätten framgått att klaganden hade rätt att få information om ärenden som berörde barnen av socialmyndigheterna. Uppgifterna ha-

de tillställts klaganden per post inom en månad efter att begäran inkommit.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att en part enligt 11 § i offentlighetslagen har rätt att ta del av innehållet också i ett sekretessbelagt dokument, om dokumentet kan eller har kunnat påverka behandlingen av partens ärende. De barnskyddsdokument som klaganden begärt var till sin karaktär sådana dokument som inverkar på den brådskande placeringen av klagandens barn. Klaganden var således part i ärendet. Med beaktande av klagandens partsställning och bestämmelserna om partens rätt till information ansåg biträdande justitiekanslern att förfarandet i ärendet inte varit korrekt då vägran att lämna ut dokumenten hade motiverats med att klaganden inte var barnens vårdnadshavare.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadens social- och hälsovårdsnämnd och socialservicesektor på att myndigheternas förfarande ska vara förenligt med offentlighetslagen (OKV/1958/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Irma Tolmunen).

En barnskyddsmyndighets anmälan till polisen i ett barnskyddsärende

En barnskyddsmyndighet hade i enlighet med 25 d § 3 mom. i barnskyddslagen gjort en anmälan till polisen om misstänkt sexuellt utnyttjande av ett barn. Misstankarna hade emellertid senare visat sig vara obefogade. Enligt biträdande justitiekanslern hade barnskyddsmyndigheten i det aktuella fallet handlat oöverbävt. Han uppmärksammade myndigheten på att saken alltid ska prövas på ett tillbörligt sätt då man överväger att göra en sådan barnskyddsanmälan som avses i barnskyddslagen till polisen.

Biträdande justitiekanslern delgav chefen för socialarbetet vid stadens öppenvårdstjänst inom

barnskyddet det som han i sitt beslut konstaterat om barnskyddsmyndigheternas skyldighet att utföra prövning i sådana ärenden som avses i barnskyddslagen (OKV/1054/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Tom Smeds).

HÄLSO- OCH SJUKVÅRDEN

Dröjsmål i ett ärende

Ett klagomål gällde en begäran om rättelse av anteckningar i klagandens patientjournaler. Direktören för stadens hälso- och sjukvårdstjänster hade vägrat rätta anteckningarna, men inte gett något sådant intyg över vägran som avses i personuppgiftslagen förrän drygt tio månader efter att den första rättelsebegäran framställdes och efter att biträdande justitiekanslern bett om en utredning i ärendet. Biträdande justitiekanslern konstaterade att ärendet inte hade behandlats utan ogrundat dröjsmål. Han uppmärksammade därför direktören för stadens hälso- och sjukvårdstjänster på att förvaltningsärenden enligt 23 § 1 mom. i förvaltningslagen ska behandlas utan ogrundat dröjsmål (OKV/641/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Marjo Mustonen).

Fastställelse av en klientavgift inom hälsovården

I ett klagomål riktade klagandena X och Y kritik mot att en klientavgift inom hälsovården hade tagits ut hos X trots att dennes avgiftstak hade uppnåtts. Det var fråga om en fast avgift som grundade sig på ett beslut av stadens social- och hälsovårdsnämnd (ett s.k. taxabeslut), beträffande vilken det inte fattades något särskilt beslut. X hade inte getts någon anvisning om ändringssö-

kande i det aktuella fallet, trots att det var möjligt att överklaga avgiften. Biträdande justitiekanslern delgav stadens social- och hälsovårdscentral sin uppfattning om saken och uppmärksammade staden på att en anvisning om ändringssökande ska ges då avgifter tas ut inom hälso- och sjukvården. Han uppmärksammade även staden på den rådgivningsskyldighet som föreskrivs i 8 § i förvaltningslagen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att bestämmelserna om ändringssökande i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården är otydliga till den del det är fråga om avgifter som inte har fastställts genom en tjänsteinnehavares beslut. Han ansåg att det med tanke på rättsskyddet för klienterna inom social- och hälsovården och kraven på god förvaltning skulle finnas skäl att granska behovet av att förtydliga lagens bestämmelser om ändringssökande och/eller granska huruvida det finns tillräckliga anvisningar om saken. Enligt biträdande justitiekanslern är den gällande regleringen ägnad att orsaka ovisshet i fråga om tillämpningen av bestämmelserna om ändringssökande även hos myndigheterna. Biträdande justitiekanslern delgav också social- och hälsovårdsministeriet sitt beslut, för bedömning av huruvida det finns skäl att förtydliga bestämmelserna om ändringssökande i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården och/eller huruvida det finns anledning att utfärda administrativa anvisningar om saken. Han bad ministeriet informera om sina eventuella åtgärder i ärendet. Social- och hälsovårdsministeriet gav ett utlåtande daterat 23.11.2015, där ministeriet förenade sig med uppfattningen om att de otydliga bestämmelserna om ändringssökande i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården inte är ägnade att främja klienternas rättsskydd eller god förvaltning. För att förtydliga situationen hade ministeriet för avsikt att utfärda administrativa

anvisningar (bl.a. ett tillkännagivande till kommunerna) om att alla avgifter inom social- och hälsovården kan överklagas och om att klienterna ska underrättas om möjligheten att överklaga avgifterna också då det är fråga om fasta avgifter (OKV/2105/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Marjo Mustonen).

Bemötandet av en klagan

I ett klagomål riktades det kritik mot det sätt på vilket klagandens ärende hade behandlats i ett sjukvårdsdistrikt. I samband med ärendets utredning framgick det att klaganden inte hade fått något bemötande på sin klagan av sjukvårdsdistriktet.

Enligt den detaljmotivering i regeringens proposition (RP 72/2002 rd) gällande förvaltningslagen som berör de bestämmelser i 4 § 3 mom. som var gällande vid den aktuella tidpunkten skulle förvaltningslagens bestämmelser tillämpas på avgöranden som meddelades i ärenden som gällde klagan och på delgivningen av sådana avgöranden. Enligt propositionen skulle således ett avgörande alltid meddelas i ett ärende som gällde klagan. I avgörandet skulle det redogöras för de omständigheter som kommit fram vid behandlingen och informeras om eventuella åtgärder. Avgörandet kunde dock naturligtvis

också innebära att klagan inte gav någon anledning till åtgärder.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav samkommunen för sjukvårdsdistriktet sin uppfattning om bemötandet av en förvaltningsklagan (OKV/2125/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Inspektioner

Valvira

Biträdande justitiekanslern besökte 17.11.2015 Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira). I samband med besöket redogjorde Valviras representanter för Valviras lagstadgade uppgifter samt för de resurser som står till buds för uppgifterna och för aktuella frågor i anslutning till verksamheten. Dessutom diskuterades Valviras förslag till avveckling av normer samt till revidering av bestämmelserna om nämnden för tillsyn över yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården, nämnden för abort- och steriliseringsärenden samt adoptionsnämnden. Valvira presenterade också utkastet till riksomfattande tillsynsprogram för social- och hälsovården för åren 2016–2019 (OKV/8/51/2015).

MILJÖFÖRVALTNINGEN

DEN KOMMUNALA OCH ÖVRIGA SJÄLVSTYRELSEN

Jäv vid behandlingen av en klagan

I en skrivelse som riktats till en kommunstyrelse och som rubricerats som en klagan hade det bl.a. ställts krav på att en byggnad som byggts utan tillstånd skulle rivas. Dessutom riktades det kritik mot det sätt på vilket vissa tjänsteinnehavare i kommunen hade handlat. Den byggmästare som klagan riktade sig mot hade i egenskap av föredragande och protokollförare deltagit i behandlingen av skrivelsen i kommunens tekniska nämnd. Efter att nämnden betraktat klagan som ogrundad hade klaganden yrkat på rättelse av nämndens beslut, och hävdade att byggmästaren i fråga var jävig att delta i ärendets behandling. Då rättelseyrkandet behandlades vid tekniska nämnden fungerade emellertid samma byggmästare som föredragande för ärendet och som protokollförare vid sammanträdet. I protokollets föredragningsdel hade det konstaterats att byggmästaren inte var jävig att föredra ärendet eller att fungera som protokollförare vid nämndens tidigare sammanträde. Kommunstyrelsen förundrade sig i sin utredning till justitiekanslern över hur byggmästaren betraktas som jävig i ärendet, eftersom denne inte hade deltagit i de beslut som avsågs i klagomålen, bl.a. beslut som berörde byggande.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det i ett sådant fall där det i en klagan tydligt har framförts att en viss person betraktas som jävig

inte är förenligt med jävsbestämmelserna eller med det krav på objektivitet som berör myndigheternas verksamhet att förbise jävsinvändningarna såsom ogrundade och låta den berörda personen delta i bedömningen av det förfarande som han eller hon varit delaktig i. Även om en tjänsteinnehavare själv anser sig vara ojävig att behandla ett ärende, ska man ta hänsyn till vilket intryck konstellationen ger utåt. I det aktuella fallet var det inte fråga om att klaganden t.ex. skulle ha hävdade att hela nämnden var jävig att behandla skrivelsen, eller om att klaganden annars skulle ha haft för avsikt att försvåra ärendenas behandling i kommunen genom uppenbart ogrundade jävsinvändningar. I detta fall var det fråga om att klaganden ansåg att vissa tydligt individualiserade kommunala tjänsteinnehavare hade handlat i strid med lag eller god förvaltnings sed. I ett sådant fall ska kommunen säkerställa att ärendet bereds och behandlas av ojäviga tjänsteinnehavare och förtroendevalda. Med tanke på myndighetsverksamhetens tillförlitlighet och trovärdighet är det nödvändigt att garantera objektiviteten vid ärendenas behandling genom att se till att medlemmarna i de organ som behandlar ärendena är ojäviga.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare hade redan i ett tidigare beslut uppmärksammat den berörda byggmästaren på vikten av att iaktta förvaltningslagens jävsbestämmelser, med anledning av att byggmästaren hade fungerat som protokollförare vid tekniska nämndens sammanträde vid beredningen och behandlingen av en

utredning som berörde byggmästarens eget förfarande. Därför gav biträdande justitiekanslern byggmästaren en anmärkning för försummelsen av att iaktta förvaltningslagens jävsbestämmelser. Dessutom uppmärksammades kommunstyrelsen och tekniska nämnden på vikten av att i framtiden iaktta jävsbestämmelserna (OKV/1721/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Anu Rätty).

Behandlingen av besvär i en vägnämnd

I ett fall hade en samhällsteknisk nämnds vägsektion, som fungerade som vägnämnd i en stad, inte alls behandlat de besvär som klaganden hade anfört över ett beslut som hade fattats av väglaget för en enskild väg. Vägsektionens föredragande hade enligt stadens utredning delgett väglaget besvären och bett att väglaget skulle behandla de frågor som hade nämnts i besvären vid sitt sammanträde. Besvären gällde ändring av en vägenhetsberäkning och rättelse av beräkningen för en fastighets del samt en bom som skulle hållas stängd. Staden meddelade i sin utredning till justitiekanslern att de ämnen som tagits upp i besvären berörde sådana frågor som skulle avgöras vid väglagets sammanträde. Vägsektionen hade emellertid inte informerat klaganden om hur besvären hade behandlats, utan hade antagit att klaganden i egenskap av medlem i väglaget kände till vilka beslut som hade fattats vid väglagets sammanträde. Enligt klaganden hade besvären behandlats av väglaget endast genom att väglaget vid sitt sammanträde hade underrättats om besvären och genom att det fel som fanns i vägenhetsberäkningen hade korrigerats för den aktuella fastighets del. Klaganden hade trott att ärendets behandling skulle fortgå vid vägsektionen.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det hör till de lagstadgade upp-

gifterna för det kommunala organ som svarar för frågor som berör enskilda vägar att bl.a. fatta beslut om förbud mot bommar och att fungera som besvärsmyndighet i enlighet med 70 § i lagen om enskilda vägar. En myndighet är skyldig att behandla de ärenden som inkommer till den. Myndigheten ska avgöra ärendet antingen genom att fatta ett motiverat positivt eller negativt beslut i ärendet, fatta beslut om att ärendet inte tas till prövning eller överföra ärendet till en behörig myndighet. Den part som har inlett ärendet ska under alla omständigheter underrättas om hur ärendet behandlas. Ifall besvärsmyndigheten anser att ärendet i sak har blivit avgjort i något annat sammanhang, ska detta framföras med hjälp av en tillräckligt detaljerad motivering i beslutet. Ett antagande om att parten har fått kännedom om hur hans eller hennes ärende har behandlats av en privaträttslig sammanslutning räcker enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare inte för att myndigheten ska anses ha uppfyllt sin skyldighet att behandla ärendet. Han konstaterade att stadens samhällstekniska nämnds vägsektion inte hade behandlat de besvär som riktats till den på det sätt som bestämmelserna i lagen om enskilda vägar och förvaltningslagen kräver, och att vägsektionen enligt hans uppfattning fortfarande var skyldig att behandla de besvär som riktats till den. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare sände sitt avgörande till stadsstyrelsen och samhällstekniska nämnden samt till nämndens vägsektion för kännedom och iakttagande. Stadsstyrelsen uppmannades senast 30.10.2015 meddela hur det ärende som avsågs i klagomålet hade behandlats.

Stadens samhällstekniska nämnds vägsektion tillställde 28.10.2015 justitiekanslersämbetet ett förrättningsprotokoll, av vilket det framgick att klagandens besvärssärende hade blivit behandlat för bommens del (OKV/1904/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekans-

lerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Anu Rätty).

En stads förfarande vid meddelandet av bygganvisningar

En stad hade på sin webbplats under rubriken "anvisningar för byggare och projekterare" lagt ut dokument som gällde tillgodoseende av tillgängligheten i samband med byggandet. De anvisningar som avsågs i klagomålet var delvis strängare än bestämmelserna i Finlands byggbestämmelsesamling och hade utarbetats i form av en föreskrift. Sådana bygganvisningar som meddelas med stöd av stadens byggnadsordning kan emellertid inte vara förpliktande för den som ansöker om ett lov ifall de är strängare än den miniminivå som fastställts i bindande föreskrifter.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att byggnadstillsynscentralens anvisningar hade utarbetats i en form som var ägnad att orsaka ovisshet om på vilken nivå anvisningarna var förpliktande. Kravet på att myndigheterna ska använda ett gott språk och den serviceprincip

som gäller inom förvaltningen förutsätter att de som utråder ärenden hos byggnadstillsynsmyndigheterna enkelt ska kunna särskilja de förpliktande bestämmelser som berör byggandet från sådana anvisningar som har karaktären av rekommendationer. Biträdande justitiekanslern delgav stadsstyrelsen och stadens byggnadstillsynscentral sin uppfattning, och bad byggnadstillsynscentralen senast 31.12.2015 meddela vilka åtgärder den vidtagit för att förtydliga ordalydelsen i de anvisningar som meddelats inom ramen för byggnadstillsynen.

Stadens byggnadstillsynscentral meddelade 1.12.2015 att den hade avlägsnat de två anvisningar som avsågs i klagomålet från sin webbplats och att den skulle rätta till saken så att de bindande bestämmelserna tydligare än förut ska kunna särskiljas från sådana anvisningar som utgör rekommendationer. Enligt meddelandet kommer anvisningarna på nytt att läggas ut på webbplatsen efter att de har rättats (OKV/1780/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Anu Rätty).

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 ett biträde för att sköta ärendet eller att välja en advokat som biträde. Enligt de bestämmelser som trädde i kraft vid ingången av år 2013 är parterna emellertid tvungna att anlita ett rättegångsombud eller rättegångsbiträde vid extraordinärt ändringssökande 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 advo-

katverksamhet och vad god advokatsed kräver (advokatexamen), inte har försatts i konkurs och vars handlingsbehörighet inte har begränsats. Enligt Finlands Advokatförbunds stadgar ska den som ansöker om medlemskap i förbundet ha förvärvat sådan skicklighet samt praktisk erfarenhet som behövs för utövande av advokatverksamhet genom att, efter avlagd juristexamen och före antagandet som medlem, under minst fyra år ha varit verksam på rättsvårdens område eller i därmed jämförbara befattningar eller uppdrag som förutsätter juridisk utbildning, i varje fall under minst två år som biträdande jurist, som offentligt rättsbiträde eller som självständig handhavare av advokatuppdrag eller i någon annan sådan syssla där han eller hon i motsvarande mån har utfört advokatuppdrag. En advokat ska redbart och samvetsgrant utföra de uppdrag som anförtrotts honom eller henne och i all sin verksamhet iakta 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 konsumentskyddslagen.

Offentliga rättsbiträden är tjänstemän vid de statliga rättshjälpsbyråerna. Behörighetsvillkoren för ett offentligt rättsbiträde omfattar högre

högskoleexamen i juridik samt tillräcklig erfarenhet av arbete som advokat eller av domaruppgifter. Ett offentligt rättsbiträde ska hederligt och samvetsgrant utföra de uppgifter som anförtrots honom eller henne samt iaktta god advokatsed i alla sina uppdrag. På ett offentligt rättsbiträde tillämpas dessutom de bestämmelser i statstjänstemannalagen som gäller tjänstemäns allmänna skyldigheter.

Från och med ingången av år 2013 har det funnits sådana rättegångsbiträden med tillstånd som är verksamma med stöd av tillstånd av en statlig myndighet (rättegångsbiträdesnämnden). Tillstånd beviljas en person 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, inte har försatts i konkurs

och vars handlingsbehörighet inte har begränsats. Tillräckligt insatt är en person 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 anförtrots honom eller henne som rättegångsombud och rättegångsbiträde. Närmare bestämmelser om skyldigheterna för ett rättegångsbiträde med tillstånd finns i lagen om rättegångsbiträden med tillstånd. Dessutom tillämpas konsumentskyddslagen på sådant agerande hos ett rättegångsbiträde med tillstånd som ur konsumentens synvinkel är otillbörligt eller strider mot god sed.

FINLANDS ADVOKATFÖRBUNDS TILLSYNSSYSTEM

De tillsynssystem som berör advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd består av godkännandeförfaranden och disciplinära förfaranden.

Om en advokat inte längre uppfyller de behörighetsvillkor som hänför sig till lämpligheten för uppdraget, ska Finlands Advokatförbunds styrelse utesluta advokaten ur förbundet. 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 anförtrotts honom eller henne och i all sin verksamhet har iakttagit god advokatsed, på det sätt som krävs i lagen om advokater. Vid tillsynsförfarandet bedömer man däremot inte om avgörandet i ett ärende som advokaten har skött är korrekt 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 ad-

vokaten 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 tilldelande av en varning eller en anmärkning. Ett tillsynsärende inleds med anledning av ett skriftligt klagomål angående en advokat eller med anledning av en anmälan från justitiekanslern (då justitiekanslern anser att en advokat försummat sina förpliktelser) eller med anledning av 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. T.ex. frågor som kommit till Finlands Advokatförbunds styrelses kännedom i samband med sådana inspektioner av advokatbyråer som utförs i enlighet med lagen om advokater har överförts till tillsynsnämnden.

På avslutande av tjänsteförhållandet för ett offentligt rättsbiträde tillämpas de allmänna bestämmelserna i statstjänstemannalagen. När det gäller disciplinära påföljder står offentliga rätts-

biträden i likhet med advokater under Finlands Advokatförbunds tillsyn.

Rättegångsbiträdesnämnden svarar för återkallandet av ett tillstånd att vara verksam som rättegångsombud och rättegångsbiträde om ett rättegångsbiträde med tillstånd inte längre uppfyller förutsättningarna för beviljande av tillstånd. De disciplinära påföljder som kan påföras rättegångsbiträden med tillstånd är återkallande av tillstånd, en påföljdsavgift på minst 500 och högst 15 000 euro samt en varning eller en anmärkning. Rättegångsbiträdesnämnden fattar beslut om återkallandet av ett tillstånd och påförandet av en påföljdsavgift. Den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund ska göra en framställning till rättegångsbiträdesnämnden om återkallande av ett tillstånd eller påförandet av en påföljdsavgift, medan tillsynsnämnden själv fattar beslut om tilldelandet av en varning eller en anmärkning. Ett tillsynsärende inleds med anledning av ett skriftligt klagomål angående ett rättegångsbiträde med till-

stånd eller med anledning av en anmälan från justitiekanslern (då justitiekanslern anser att ett rättegångsbiträde med tillstånd har försummat sina skyldigheter) eller med anledning av en anmälan av en domstol (då ett rättegångsbiträde med tillstånd visat sig vara oredligt, oförståndigt eller oskickligt eller annars olämpligt 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 svarar för beredningen av 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 kan äventyra en oberoende och opartisk skötsel av tillsynsenhetens uppgifter.

JUSTITIEKANSLERNS ROLL VID ÖVERVAKNING AV DEN VERKSAMHET 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, ifall det misstänkta brottet kan inverka på behörigheten som advokat eller sänka akt-

ningen för advokatkåren. År 2015 gjordes fem sådana underrättelser till justitiekanslern. Justitiekanslern har även rätt att anförda 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 anförda besvär hos högsta domstolen, ifall besvärstillstånd meddelas. När hovrätten behandlar besvärssärendet ska justitiekanslern ges tillfälle att bli hörd med anledning av besvären och vid behov lägga fram bevisning och annan utredning.

Justitiekanslern är däremot inte behörig att fastställa disciplinära påföljder för advokater. Om klagomål över en advokats förfarande anföras direkt hos justitiekanslern, överför justitiekanslern i allmänhet klagomålet till den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund för att behandlas enligt tillsynsförfarandet. År 2015 överförde justitiekanslern 17 sådana klagomål till tillsynsnämnden. Ett klagomål överförs dock inte om det är uppenbart ogrundat eller om det är klart att tillsynsnämnden skulle lämna klagomålet utan prövning. Tillsynsnämnden prövar inte klagomål gällande ärenden som har avgjorts tidiga-

re, om inte ny utredning som inverkar på saken läggs fram i klagomålet. Även om nämndens beslut inte har samma rättskraftsverkan som domstolsavgöranden, har högsta domstolen ansett (HD 1997:158) att ett disciplinärt ärende som avgjorts inom advokatförbundet inte framgångsrikt kan inledas på nytt, om inte nya omständigheter som är av betydelse för avgörandet framförs till stöd för yrkandet. Vidare kan ett klagomål lämnas utan prövning i tillsynsnämnden om det förlöpt mer än fem år från de handlingar klagomålet gäller. Ett klagomål som gäller en advokat kan även leda till att justitiekanslern yrkar på att Finlands Advokatförbunds styrelse ska vidta åtgärder mot advokaten genom ett ärende som gäller medlemskap i advokatförbundet. I arvodestvister har justitiekanslern däremot inga befogenheter.

Sådana klagomål som anförs hos justitiekanslern över Finlands Advokatförbunds styrelses förfarande i ett ärende som gäller medlemskap eller över tillsynsnämndens förfarande i ett tillsynsärende eller en arvodestvist, hänför sig 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 rättegångsbiträde med tillstånd. Tillsynsärenden som berör rättegångsbiträden med tillstånd behandlas och avgörs av tillsynsnämnden. För

återkallandet av ett tillstånd och påförandet av en påföljdsavgift svarar emellertid rättegångsbiträdesnämnden, till vilken tillsynsnämnden kan göra en framställning om saken. Rättegångsbiträdesnämnden kan också ge en varning eller återförvisa tillsynsärendet till tillsynsnämnden för behandling.

Under år 2015 ansökte justitiekanslern en gång om besvärstillstånd hos högsta domstolen i ett ärende som gällde behörigheten för ett rättegångsbiträde med tillstånd.

Avgöranden

Rättegångsbiträdesnämndens förfarande i samband med en ansökan om tillstånd

Av ett klagomål framgick det att klaganden hos rättegångsbiträdesnämnden hade ansökt om tillstånd att vara verksam som rättegångsbiträde med tillstånd. Klaganden ansåg emellertid att nämnden inte hade handlat korrekt i det aktuella fallet. Ärendet hade inte behandlats utan dröjsmål och inte heller i enlighet med principerna om god förvaltning. Klaganden hade bl.a. tillställt nämnden de begärda kompletteringarna till sin ansökan som scannade kopior i elektronisk form, vilket nämnden inte hade godkänt.

Enligt lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet har myndigheterna inte någon ovillkorlig skyldighet att erbjuda kunderna möjligheter att uträtta ärenden på elektronisk väg. Ett villkor för skyldigheten att ordna elektronisk service är enligt lagen att myndigheten har behövlig teknisk, ekonomisk och övrig beredskap för det.

Justitiekanslern konstaterade emellertid att myndigheten ska godta elektroniska dokument i det fall att myndigheten har gett kunder-

na möjlighet att uträtta ärenden på elektronisk väg, såvida det inte finns skäl att ifrågasätta dokumentens äkthet. Då myndigheten uppger sin e-postadress ska den informera om vilka dokument som får sändas via e-post samt om de eventuella dataskyddsproblem som hänför sig till användningen av e-post (OKV/1531/1/2013; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Hanna-Mari Pekuri).

Inspektioner

Rättegångsbiträdesnämnden

Justitiekanslern besökte och inspekterade 21.5.2015 rättegångsbiträdesnämnden. I detta sammanhang diskuterades antalet ärenden som behandlats vid rättegångsbiträdesnämnden och

ärendenas behandlingstider, förfarandet vid behandlingen av tillståndsansökningar, dokumenthanteringssystemet och resurserna samt de brister som uppdagats i lagen om rättegångsbiträden med tillstånd (OKV/3/51/2015).

Tillsynsnämnden

Justitiekanslern besökte och inspekterade 29.9.2015 den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund. I detta sammanhang diskuterades bl.a. de erfarenheter som erhållits i fråga om tillämpningen av lagen om rättegångsbiträden med tillstånd i samband med övervakningen av sådana biträden, frågor gällande offentligheten för tillsynsnämndens beslut, beslutsprocessen i tillsynsärenden och beslutens motiveringar samt tillsynsnämndens praxis vid rättandet av beslut (OKV/5/51/2015).



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.....	58
2) Föredragning för republikens president	23

Behandlade ärenden

1) Statsrådets allmänna sammanträde.....	1 512
2) Föredragning för republikens president	461

Granskade protokoll

1) Statsrådets allmänna sammanträde.....	61
2) Föredragning för republikens president	29

BEGÄRANDE OM UTLÅTANDEN OCH STÄLLNINGSTAGANDEN

Inledda ärenden

1) republikens president, statsrådet och ministerierna	50
2) övriga myndigheter.....	11

Sammanlagt.....	61
-----------------	----

Avgjorda ärenden

1) skriftliga utlåtanden	50
2) delgivning av uppfattning eller anvisning	1
3) andra ställningstaganden	1
4) inget behov av åtgärder i ärenden som undersökts på en myndighets eller justitiekanslerns eget initiativ.....	5

Sammanlagt.....	57
-----------------	----

Laglighetskontrollen av myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter

KLAGOMÅL

Mottagna klagomål 1 810

Klagomålen gällde följande myndigheter eller ärendekategorier

1) statsrådet eller ministerierna	174
2) allmänna domstolar, brottmål	95
3) allmänna domstolar, andra ärenden	145
4) förvaltningsdomstolarna	36
5) specialdomstolarna	19
6) åklagarmyndigheterna	91
7) polismyndigheterna	257
8) utskökningsmyndigheterna	59
9) fängvårdsmyndigheterna	9
10) övriga justitieförvaltningsmyndigheter	24
11) utrikesförvaltningsmyndigheterna	4
12) regionförvaltnings- och inrikesförvaltningsmyndigheterna	61
13) försvarsförvaltningsmyndigheterna	3
14) skattemyndigheterna	34
15) övriga finansmyndigheter	53
16) undervisningsmyndigheterna	46
17) jord- och skogsbruksmyndigheterna	32
18) trafik- och kommunikationsmyndigheterna	26
19) näringsmyndigheterna	14
20) socialvården	159
21) socialförsäkring	5
22) arbetarskyddet och andra ärenden som hör till social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde	6
23) hälso- och sjukvården	107
24) arbetsmyndigheterna	38
25) miljömyndigheterna	24
26) kommunala myndigheter	124
27) kyrkliga myndigheter	4
28) övriga myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter	79
29) advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd	120
30) privaträttsliga ärenden	45
31) övriga ärenden	167

Sammanlagt (ett och samma klagomål kan gälla flera myndigheter
eller ärendekategorier) 2 110

Avgjorda klagomål.....	1 988
------------------------	-------

Klagomålen gällde följande myndigheter eller ärendekategorier

1) statsrådet eller ministerierna.....	189
2) allmänna domstolar, brottmål	109
3) allmänna domstolar, andra ärenden	166
4) förvaltningsdomstolarna	50
5) specialdomstolarna	23
6) åklagarmyndigheterna	107
7) polismyndigheterna	308
8) utökningsmyndigheterna	77
9) fängelsemyndigheterna	9
10) övriga justitieförvaltningsmyndigheter.....	31
11) utrikesförvaltningsmyndigheterna	4
12) regionförvaltnings- och inrikesförvaltningsmyndigheterna	73
13) försvarsförvaltningsmyndigheterna	5
14) skattemyndigheterna	35
15) övriga finansmyndigheter.....	50
16) undervisningsmyndigheterna	46
17) jord- och skogsbruksmyndigheterna	30
18) trafik- och kommunikationsmyndigheterna.....	30
19) näringsmyndigheterna	15
20) socialvården	166
21) socialförsäkring.....	59
22) arbetarskyddet och andra ärenden som hör till social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde	6
23) hälso- och sjukvården	109
24) arbetsmyndigheterna	33
25) miljömyndigheterna	24
26) kommunala myndigheter	129
27) kyrkliga myndigheter	6
28) övriga myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter	87
29) advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd.....	129
30) privaträttsliga ärenden	48
31) övriga ärenden	182

Sammanlagt (ett och samma klagomål kan gälla flera myndigheter eller ärendekategorier)	2 329
---	-------

Ärenden som föranledde utredningsåtgärder

1) anmärkningar	10
2) delgivning av uppfattning eller anvisning	139
3) andra ställningstaganden	10
4) andra åtgärder	5
5) korrigering eller rättelse under behandlingen	7
6) inget felaktigt förfarande kunde konstaterats	883
Sammanlagt	1 054

Ärenden som inte förutsatte några utredningsåtgärder på grund av att

1) ärendet hörde inte till justitiekanslerns behörighet	170
2) ärendet var under behandling hos en behörig myndighet eller kunde överklagas genom ordinära rättsmedel	206
3) ärendet överfördes till riksdagens justitieombudsman	34
4) ärendet överfördes till riksåklagaren	11
5) ärendet överfördes till Finlands Advokatförbund	11
6) ärendet överfördes till en behörig myndighet	18
7) ärendet var så oklart att det inte kunde undersökas	169
8) ärendet förföll på grund av att klagomålet återtogs eller av någon annan orsak	348
9) det var fråga om ett mer än två år gammalt ärende	75
Sammanlagt	1 042

ÄRENDEN SOM INLETTS PÅ EGET INITIATIV OCH INSPEKTIONER

Ärenden som inlett på eget initiativ	13
Inspektioner och besök	8
Sammanlagt	21

Avgöranden

1) delgivning av uppfattning eller anvisning	8
2) andra åtgärder	2
3) andra ställningstaganden	2
4) inget behov av åtgärder i ett ärende som undersökts på en myndighets eller justitiekanslerns eget initiativ	2
5) inspektion eller besök hos en myndighet	8
Sammanlagt	22

GRANSKNING AV STRAFFDOMAR OCH ÄRENDEN SOM BERÖR DOMARES TJÄNSTEBROTT

Granskning av straffdomar

Granskade domar	3 284
Ärenden som inlets med anledning av granskade domar	44

Ärenden som berör domares tjänstebrott

Meddelanden till justitiekanslern från	
1) hovrätterna	6
2) polisen.....	35
3) åklagarämbetena	2
Sammanlagt	43

Avgöranden

1) anmärkning.....	6
2) delgivning av uppfattning eller anvisning	36
3) skriftligt utlåtande	1
4) inget behov av åtgärder i ett ärende som undersökts på en myndighets eller justitiekanslerns eget initiativ	170
Sammanlagt	213

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

Inledda ärenden

1) tillsynsärenden och arvodestvister	642
2) annan övervakning av advokater (bl.a. Helsingfors hovrätts begäranden om yttranden och åklagares underrättelser)	93
Sammanlagt	735

Avgöranden

1) skriftliga utlåtanden	23
2) andra ställningstaganden	4
3) inget behov av åtgärder i ett ärende som undersökts på en myndighets eller justitiekanslerns eget initiativ	683
4) ärendet överfördes till Finlands Advokatförbund	5
Sammanlagt	715

ARBETSSITUATIONEN

Ärenden som inletts under år 2015

klagomålsärenden	1 819
övriga laglighetskontrollärenden	904
administrativa ärenden	62
Sammanlagt	2 785

Ärenden som avgjorts under år 2015..... 3 020

Ärenden under behandling vid ingången av år 2015

ärenden som inkommit år 2012	4
ärenden som inkommit år 2013	152
ärenden som inkommit år 2014	682
Sammanlagt	838

Ärenden under behandling vid utgången av år 2015

ärenden som inkommit år 2013	2
ärenden som inkommit år 2014	67
ärenden som inkommit år 2015	531
Sammanlagt	600

BESTÄMMELSER OCH FÖRESKRIFTER OM JUSTITIEKANSLERN OCH JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

Justitiekanslerns och justitiekanslersämbetets ställning, uppgifter och befogenheter regleras i 27 § 3 mom., 48 § 2 mom., 69 §, 108 §, 110–113 §, 115 § 1 mom. 1 punkten och 117 § i grundlagen, 2 § i riksdagens arbetsordning, 1 § och 10 § i lagen om riksrätten och behandling av ministeransvarighetsärenden, 1 § 2 mom. i lagen om statsrådet, i lagen om justitiekanslern i statsrådet och statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet, i lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman, i 6 § 3 mom., 7 c § 1 mom. och 10 § i lagen om advokater samt i 9 §, 10 §, 14 § 1 mom., 25 § och 28 § 4 mom. i lagen om rättegångsbiträden med tillstånd.

Justitiekanslersämbetets arbetsordning, som fastställts med stöd av 12 § 2 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet och 3 § i statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet, finns bifogad till berättelsen.

BILAGA 1

Justitiekanslersämbetets arbetsordning

Given i Helsingfors den 17 december 2007

Med stöd av 12 § 2 mom. lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000) och 3 § statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet (253/2000) fastställer jag följande arbetsordning för justitiekanslersämbetet, efter att ha hört biträdande justitiekanslern om dess 2 §:

Allmänt

1 §

Tillämpningsområde

Vad gäller uppgifterna för och arbetsfördelningen mellan justitiekanslern och biträdande justitiekanslern samt för justitiekanslersämbetets avdelningar, enheter och personal skall, utöver grundlagen, lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000) och statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet (253/2000), denna arbetsordning följas.

2 §

Arbetsfördelningen mellan justitiekanslern och biträdande justitiekanslern

Justitiekanslern avgör i första hand ärenden som gäller

- 1) riksdagen,
- 2) republikens president,
- 3) statsrådet och dess medlemmar samt ministerierna,
- 4) de högsta tjänstemännen,
- 5) justitiekanslersämbetet,
- 6) internationellt samarbete och internationella ärenden,
- 7) nationell beredning av ärenden som hänför sig till Europeiska unionen,
- 8) övervakning av advokater,
- 9) justitiekanslerns utlåtanden, samt
- 10) principiella och vittsyftande frågor.

Biträdande justitiekanslern avgör ärenden som gäller

- 1) till justitiekanslern riktade klagomål som inte skall avgöras av justitiekanslern,
- 2) tjänsteåtal mot tjänsteman inom domstolsväsendet,
- 3) ådömda straff och av dessa föranledda åtgärder,
- 4) extraordinärt ändringssökande, samt
- 5) andra ärenden som inte i första hand ankommer på justitiekanslern.

Biträdande justitiekanslern granskar statsrådets protokoll. Biträdande justitiekanslern inspekterar också domstolar och andra myndigheter.

Justitiekanslern kan besluta att ett ärende eller en grupp av ärenden behandlas på ett sätt som avviker från det som föreskrivs ovan. I oklara fall bestämmer justitiekanslern vem som skall avgöra ett ärende.

3 §

Ledningsgruppen

För behandlingen av ärenden som gäller justitiekanslersämbetet och dess verksamhet finns en konsultativ ledningsgrupp. Till ledningsgruppen hör justitiekanslern som ordförande och biträdande justitiekanslern som vice ordförande samt som medlemmar kanslichefen, avdelningscheferna, informatören och två av personalmötet för ett år i sänder valda representanter för personalen. Som sekreterare för ledningsgruppen fungerar personalsekreteraren.

Ledningsgruppen sammanträder på kallelse av justitiekanslern. Ordföranden bestämmer vilka ärenden som behandlas vid ledningsgruppens sammanträden.

Avdelningar och enheter

4 §

Avdelningen för statsrådsärenden

Avdelningen för statsrådsärenden behandlar ärenden om gäller

- 1) övervakning av statsrådet,
- 2) klagomål som har samband med övervakningen av statsrådet,
- 3) övervakning av advokaterna och de offentliga rättsbiträdena,
- 4) internationella organisationer för laglighetsövervakning samt internationella ärenden som gäller grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter,
- 5) nationell beredning av ärenden som hänför sig till Europeiska unionen, samt
- 6) beredning av utlåtanden inom avdelningens verksamhetsområde.

5 §

Avdelningen för rättsövervakning

Avdelningen för rättsövervakning behandlar ärenden som gäller

- 1) till justitiekanslern riktade klagomål samt övervakning av domstolar och annan laglighetsövervakning, som inte ankommer på avdelningen för statsrådsärenden,
- 2) tjänsteåtal mot tjänsteman inom domstolsväsendet,
- 3) granskning av straffdomar,
- 4) extraordinärt ändringssökande,
- 5) beredning av utlåtanden inom avdelningens verksamhetsområde,
- 6) biträdande vid övervakningen av statsrådet, samt
- 7) biträdande i internationella ärenden, enligt vad som föreskrivs särskilt.

6 §

Administrativa enheten

Administrativa enheten behandlar ärenden som gäller

- 1) ämbetsverkets interna förvaltning och ekonomi,
- 2) internationellt samarbete, som inte ankommer på någondera avdelningen,
- 3) personalutbildning,
- 4) utgivningen av justitiekanslerns berättelse,
- 5) information, samt
- 6) övriga ärenden som skall behandlas vid justitiekanslersämbetet och som inte ankommer på någondera avdelningen.

7 §

Särskild behandling

Justitiekanslern kan bestämma att ett ärende skall behandlas av någon annan avdelning eller enhet än vad som föreskrivs i 4–6 § eller gemensamt av flera.

8 §

Placering av tjänstemän

Justitiekanslern bestämmer, efter att ha hört avdelningscheferna, på föredragning av kanslichefen placeringen av tjänstemännen i avdelningar och enheter.

Tjänstemännens uppgifter och ställföreträdare

9 §

Kanslichefen

Kanslichefen skall

- 1) leda justitiekanslersämbetets interna verksamhet samt se till att verksamheten ger resultat och utvecklas,
- 2) föredra justitiekanslersämbetets arbetsordning,
- 3) bereda ärenden som gäller justitiekanslersämbetets verksamhets- och ekonomiplan samt budget,
- 4) behandla ärenden som gäller tillsättande av tjänster, beviljande av tjänstledighet och avslutande av tjänsteförhållanden samt tjänstearrangemang och övriga personalärenden,
- 5) svara för beredningen av justitiekanslerns berättelse,
- 6) fördela ärendena mellan avdelningarna och administrativa enheten,
- 7) delta i beredningen av justitiekanslerns utlåtanden, samt
- 8) behandla de övriga ärenden som justitiekanslern på grund av dessas natur tilldelar kanslichefen.

För kanslichefen i egenskap av chef för administrativa enheten gäller i tillämpliga delar 10 § 1 och 3 mom.

Kanslichefen skall följa arbetssituationen vid avdelningarna och enheterna samt vid behov lägga fram förslag till omplacering av tjänstemän samt till andra arrangemang.

10 §

Avdelningscheferna

En avdelningschef skall

- 1) leda och utveckla avdelningens verksamhet samt svara för att verksamheten ger resultat,
- 2) övervaka att avdelningens ärenden blir omsorgsfullt, snabbt och effektivt behandlade,
- 3) se till att avdelningens tjänstemän får den handledning som de behöver i sina uppgifter,
- 4) fördela avdelningens ärenden mellan tjänstemännen för beredning och föredragning,
- 5) bereda och föredra de viktigaste ärendena som ankommer på avdelningen, samt
- 6) utföra de uppgifter som han särskilt tilldelas av justitiekanslern.

Avdelningschefen skall vid fördelningen av ärendena om möjligt tilldela ett referendarieråd de viktigaste ärendena och tilldela vissa personer samma typer av ärenden samt fördela avdelningens arbetsmängd jämnt mellan dess tjänstemän.

Avdelningschefen skall vid behov ordna personalmöten för utveckling av avdelningens verksamhet samt för behandling av frågor som berör avdelningen.

Chefen för avdelningen för statsrådsärenden skall också delta i övervakningen av statsrådets verksamhet samt bereda och föredra justitiekanslerns utlåtanden.

Chefen för avdelningen för rättsövervakning skall också delta i övervakningen av statsrådets verksamhet enligt vad justitiekanslern bestämmer.

11 §

Föredragandena

Föredragandena skall bereda och föredra de ärenden som tilldelats dem för avgörande av justitiekanslern eller biträdande justitiekanslern, enligt vad som föreskrivs ovan i 2 §.

12 §

Personalsekreteraren

Personalsekreteraren skall bereda justitiekanslersämbetets personal-, ekonomi-, utbildnings- och övriga förvaltningsärenden, sköta ämbetsverkets bokföring samt föra ämbetsverkets matrikel.

13 §

Informatören

Informatören skall sköta justitiekanslersämbetets externa och interna information och biträda vid beredningen av justitiekanslerns berättelse.

14 §

Informatikern

Informatikern skall fungera som justitiekanslersämbetets bibliotekarie och för sin del ansvara för ämbetsverkets informationstjänst samt för planering, uppsökning och underhåll av informationskällor.

15 §

Notarierna

Notarierna, av vilka två i första hand arbetar som sekreterare för justitiekanslern och biträdande justitiekanslern, biträder sin avdelnings föredragande i de ärenden som dessa bereder samt utför de uppgifter som avdelningschefen tilldelar dem. Vilka föredragande varje notarie i första hand biträder bestäms särskilt.

16 §

Registratorn

Registratorn skall sköta justitiekanslersämbetets registratur- och arkivfunktioner samt i anslutning till dessa betjäna allmänheten.

17 §

ADB-planeraren

ADB-planeraren svarar för justitiekanslersämbetets ADB-utrustning, upprätthåller data-nät och databaser, håller kontakt med utrustningsleverantörer samt med statsrådets övriga ADB-personal, sköter ämbetsverkets pc-support samt deltar i den tekniska sammanställningen av justitiekanslerns berättelse.

18 §

Vaktmästerichefen

Vaktmästerichefen skall sköta ämbetsverksservicen och materialanskaffningen vid justitiekanslersämbetet samt föra register över inventarierna.

Vaktmästerichefen är förman för expeditionsvakten och vaktmästaren.

19 §

Övriga tjänstemän

De övriga tjänstemännen skall utföra de uppgifter som ankommer på dem enligt tjänstens befattningsbeskrivning eller enligt särskilda förordnanden.

20 §

Särskilda uppgifter

Justitiekanslern ger någon av föredragandena uppdraget att vara ADB-kontaktperson som företräder användarna.

Alla tjänstemän är dessutom skyldiga att utföra de uppgifter som särskilt har ålagts dem.

21 §

Ställföreträdare

Justitiekanslern förordnar ställföreträdare för kanslichefen och avdelningscheferna då dessa har förhinder.

Ställföreträdare för övriga tjänstemän förordnas av kanslichefen eller av en avdelningschef.

Avgörande av ärenden

22 §

Föredragning samt undertecknande av expeditioner

Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern avgör de ärenden som ankommer på dem efter föredragning, om de inte i något enskilt fall beslutar annorlunda.

Kanslichefen avgör de ärenden som ankommer på honom utan föredragning.

Föredragandena inhämtar upplysningar och utredningar i anhängiga ärenden, om ärendet inte är av en sådan natur 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 inkomna handlingarna skall kanslichefen kontrollera fördelningen av ärendena.

Avdelningschefen, som tillställs de ärenden som överförs till hans avdelning, fördelar ärendena mellan avdelningens tjänstemän.

Vid oklarhet om vilken avdelning eller enhet ett ärende ankommer på, bestämmer kanslichefen var det skall behandlas.

25 §

Beslutsförteckning

Över de ärenden som avgörs vid ämbetsverket utan expedition, förs en beslutsförteckning.

Av beslutsförteckningen skall framgå vad beslutet gäller, beslutsdatum och nummer, vilka som har föredragit och avgjort ärendet samt namnen på dem som har fått kopior av beslutsförteckningen.

26 §

Semesterordning

Justitiekanslern fastställer semesterordningen på föredragning av kanslichefen efter att ha hört avdelningscheferna.

27 §

Tjänsteresor

Över justitiekanslerns och biträdande justitiekanslerns tjänsteresor för justitiekanslerns sekreterare en förteckning i vilken resorna antecknas omedelbart efter resebeslutet. Den tjänsteman som förbereder resan gör en kostnadskalkyl som han tillställer personalsekreteraren.

Kanslichefen gör tjänsteresor på justitiekanslerns förordnande eller med dennes tillstånd. Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern ger medföljande tjänstemän reseförordnanden. I andra fall är det kanslichefen som ger tjänstemän reseförordnanden.

28 §

Samarbete

I samarbetet mellan justitiekanslersämbetet och dess personal iakttas lagen om samarbete i statens ämbetsverk och inrättningar (651/1988) samt de avtal som har ingåtts med stöd av lagen.

29 §

Övriga föreskrifter och anvisningar

Utöver denna arbetsordning skall iakttas vad som föreskrivs i justitiekanslersämbetets arkivstadga samt vad som i statsrådets kanslis ekonomistadga föreskrivs justitiekanslersämbetet.

I verksamheten skall dessutom iakttas justitiekanslersämbetets verksamhets- och ekonomiplan, resultatplan, arbetarskydds- och jämställdhetsprogrammet, utbildningsprogrammet för personalen, justitiekanslersämbetets kommunikationsplan samt övriga anvisningar som justitiekanslern har fastställt.

30 §

Ikraftträdande

Denna arbetsordning träder i kraft den 1 januari 2008.

Genom denna arbetsordning upphävs justitiekanslersämbetets arbetsordning av den 5 mars 2004.

BILAGA 2

Utlåtanden, ställningstaganden och promemorior

Förslaget till samordnare för arbetet mot människohandel, för upprättande av en samordningsstruktur (OKV/1/20/2015)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av 1 § i lagen om statsrådet (OKV/2/20/2015)

Finlands sjunde periodiska rapport i anslutning till FN:s konvention mot tortyr (OKV/3/20/2015)

Betänkandet av den arbetsgrupp som bedömt verkningarna av en organisatorisk sammanslagning av de högsta domstolarna (OKV/4/20/2015)

Arbetsgruppsbetänkandet "Revidering av strafflagens allmänna bestämmelser om förverkandepåföljder" (OKV/5/20/2015)

Utredningsmännens bedömningspromemoria om reformering av domstolarnas centralförvaltning (OKV/6/20/2015)

Den rättsliga godtagbarheten av frivilliga åtgärder för skyddande av våtmarker (OKV/7/20/2015)

Betänkandet av arbetsgruppen för domstolsavgifter (OKV/8/20/2015)

Betänkandet "Riktlinjer för en finsk underrättelselagstiftning" av arbetsgruppen för en informationsanskaffningslag (OKV/9/20/2015)

Ändringen av statsrådets förordning om områden där luftfart är inskränkt (OKV/10/20/2015)

Ändringen av 1 § i statsrådets förordning om inrikesministeriet (OKV/11/20/2015)

Utkastet till republikens presidents förordning om placeringsorterna för Finlands beskickningar i utlandet och ordnandet av konsulära tjänster i utrikesförvaltningen (OKV/12/20/2015)

Utkastet till den 23:e periodiska rapporten om verkställigheten av FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (OKV/13/20/2015)

Arbetsgruppsbetänkandet "Vissa ändringsbehov i fråga om bestämmelserna om mutbrott" (OKV/14/20/2015)

Ändringen av 44 a § i reglementet för statsrådet (OKV/15/20/2015)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till tullag och till vissa lagar som har samband med den (OKV/16/20/2015)

Ett ärende gällande lönesättningen för domarna vid de högsta domstolarna (OKV/17/20/2015)

Arbetsgruppsbetänkandet "Utvecklande av tingsrättsnätverket" (OKV/18/20/2015)

Slutrapporten av arbetsgruppen för revidering av handikapplagstiftningen (OKV/19/20/2015)

Betänkandet av den arbetsgrupp som berett genomförandet av brottsofferdirektivet (OKV/20/20/2015)

Behoven av revideringar av samiska språklagen (OKV/21/20/2015)

Författningsnivån (OKV/22/20/2015)

Bedömningspromemorian om konsekvenserna av de nya internationella kriminaliseringsförpliktelserna för den finska strafflagstiftningen (OKV/23/20/2015)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till domstolslag och lagstiftning som har samband med den, utarbetat vid den fortsatta beredningen av domstolslagen, samt betänkandet "Utveckling av utbildningssystem för domare" av den utbildningsarbetsgrupp som tillsatts i samband med projektet (OKV/24/20/2015)

Ändringen av 1 § i statsrådets förordning om undervisnings- och kulturministeriet (OKV/25/20/2015)

Bedömningspromemorian om de åtgärder som krävs med anledning av direktivet 2014/62/EU om straffrättsligt skydd av euron och andra valutor mot penningförfalskning och om ersättande av rådets rambeslut 2000/383/RIF (OKV/26/20/2015)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av utlänningslagen (OKV/27/20/2015)

Utkastet till statsrådsförordning om ett nätverk för kontaktpersoner för grundläggande och mänskliga rättigheter (OKV/28/20/2015)

Utkastet till statsrådsförordning om ändring av förordningen om förundersökning, tvångsmedel och hemligt inhämtande av information (122/2014) (OKV/29/20/2015)

Europarådets förfrågning om domares oavhängighet och neutralitet (OKV/30/20/2015)

Revideringen av anvisningarna för utarbetande av regeringspropositioner (HELO) (OKV/31/20/2015)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av 11 a och 11 b § i lagen om småbarnspedagogik (36/1973) samt förslaget till statsrådsförordning om ändring av 6 § 1 mom. i förordningen om barndagvård (239/1973) (ändring av rätten till småbarnspedagogik och personaldimensioneringen) (OKV/32/20/2015)

Propositionsutkastet gällande stöd för hemvård och privat vård av barn (OKV/33/20/2015)

Ändringen av 1 § i statsrådets förordning om kommunikationsministeriet (OKV/34/20/2015)

Slutrapporten av arbetsgruppen för lokalsäkerhet (OKV/35/20/2015)

Anvisningarna för hörande i samband med författningsberedningen (OKV/36/20/2015)

Ändringen av 2 § i statsrådets förordning om miljöministeriet (OKV/37/20/2015)

Arbetsgruppsrapporten om koordinering av frivilligverksamheten och utvecklande av dess verksamhetsförutsättningar (OKV/38/20/2015)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av 20 § i statstjänstemannalagen (OKV/39/20/2015)

Regeringens proposition med förslag till lag om identitetskort och till vissa lagar som har samband med den (OKV/40/20/2015)

Utkastet till en ny statsrådsförordning om rådet för bedömning av lagstiftningen och förslaget om ändring av reglementet för statsrådet (OKV/41/20/2015)

Ändringen av 18 och 20 § i reglementet för statsrådet (OKV/42/20/2015)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (OKV/43/20/2015)

Ändringen av 2 § i statsrådets förordning om arbets- och näringsministeriet (OKV/44/20/2015)

FN:s konvention om barnets rättigheter: slutsatser och rekommendationer av kommittén för barnets rättigheter; mellanperiodsfrågning (OKV/45/20/2015)

BILAGA 3

Inspektioner och besök

- 14.4.2015 Centralkriminalpolisen (OKV/1/51/2015)
- 6.5.2015 Undervisnings- och kulturministeriet (OKV/2/51/2015)
- 21.5.2015 Rättegångsbiträdesnämnden (OKV/3/51/2015)
- 16.5.2015 Polisinrättningen i Helsingfors (OKV/4/51/2015)
- 29.9.2015 Tillsynsnämnden i anslutning till Finlands Advokatförbund (OKV/5/51/2015)
- 6.10.2015 Besök och inspektion gällande systemet för brottmålsdomar Ritu vid Östra Nylands tingsrätt (OKV/6/51/2015)
- 2.11.2015 Besök och inspektion gällande systemet för brottmålsdomar Ritu vid Rättsregistercentralen (OKV/7/51/2015)
- 17.11.2015 Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira (OKV/8/51/2015)

PERSONALEN VID JUSTITIEKANSLERSÄMBETET 31.12.2015

Avdelningen för statsrådsärenden

Referendarieråd, avdelningschef	<i>Salo Maija</i> , vicehäradshövding
Konsultativ tjänsteman	<i>Koivisto, Johanna</i> , vicehäradshövding
Äldre justitiekanslerssekreterare	<i>Pekuri, Hanna-Mari</i> , vicehäradshövding <i>Pyökäri, Laura</i> , juris kandidat (tjänstledig) <i>Ruuskanen, Minna</i> , juris doktor, vicehäradshövding
Notarier	<i>Ahotupa, Eeva</i> , vicensnotarie <i>Rouhiainen, Minna</i> , juris magister

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>Räty, Anu</i> , vicehäradshövding <i>Smeds, Tom</i> , vicehäradshövding <i>Tolmunen, Irma</i> , vicehäradshövding

Yngre justitiekanslerssekreterare	<i>Halimaa, Elina</i> , vicehäradshövding <i>Välinen, Henna-Riikka</i> , vicehäradshövding
Föredragande	<i>Tulkki-Ansinn, Pia</i> , vicehäradshövding
Notarie	<i>Tuomikko, Helena</i> , vicensotarie

Administrativa enheten

Kanslichef	<i>Hakonen, Kimmo</i> , juris kandidat
Personalsekreterare	<i>Näveri, Anu</i> , tradenom
Informatör	<i>Kukkanen, Krista</i> , filosofie magister (tjänstledig)
Informatiker	<i>Tuomi-Kyrö, Eeva-Liisa</i> , filosofie kandidat
Avdelningssekreterare	<i>Jernmark, Tia</i> , merkonom
Registrator	<i>Snabb, Tuula</i>
Kanslisekreterare	<i>Hanweg, Riitta</i> <i>Nyberg, Ira</i> <i>Savela, Sari</i>
Vaktmästarchef	<i>Utriainen, Saku</i>
Expeditionsvakt	<i>Elf, Tomi</i>
Vaktmästare	<i>Hietala, Markus</i>

SAKREGISTER

A

Advokat

- justitiekanslerns roll som övervakare ____ 198
tillsynssystem ____ 196

Allmän rättshjälp

- förfarandet vid en rättshjälpsbyrå ____ 115
överföring av ett ärende till en behörig myndighet ____ 116

Anvisning

- anvisningar om kosmetikprodukter ____ 176
riktlinjer för utnämning av vikarier ____ 166

Arbetsfördelning

- mellan de högsta laglighetsövervakarna ____ 63

Avgift

- fastställelse av en klientavgift ____ 187

B

Barnets rättigheter

- rätten till grundläggande utbildning ____ 14, 74

Barnskydd

- anmälan till polisen ____ 186
regionförvaltningsverkens resurser inom barnskyddet ____ 174

Behandling

- behandlingen av besvär ____ 190

Behandlingstid

- dröjsmål ____ 104, 105, 106, 136, 168
dröjsmål vid försäkringsdomstolen ____ 105
för en utkomststödsansökan ____ 181
för ett utkomstskyddsärende ____ 179
för ett utkomststödsärende ____ 180

Behörighetsvillkor

- för ett tidsbestämt tjänsteförhållande ____ 154
information ____ 96

Beskickning

- förfarandet i ett visumärende ____ 97

Beslut

- antecknandet av tidpunkten ____ 168
motiverandet av ett beslut ____ 152
motiverandet av ett förundersökningsbeslut ____ 126, 127

Bidrag

- utredandet av ett bostadsbidragsärende _ 178

Brottsanmälan

- polisens förfarande ____ 123, 124
registreringsskyldighet ____ 122, 123

Budget

- justitiekanslersämbetets ____ 35

Byggnadstillsyn

- tydliga anvisningar ____ 191

D

Dagvård

- tillgodoseendet av jämlikheten ____ 157

De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

- övervakning ____ 66

Dokumentbegäran

- behandling 116, 145, 150, 154, 177, 185, 186
behandlingen av en informationsbegäran _ 117
bemötande ____ 161
felaktig behandling ____ 151
förfarandet i samband med bemötande ____ 143
iakttagandet av offentlighetslagen ____ 100, 143, 171

Dom
skrivfel _____ 108

Dröjsmål
behandlingen av besvär _____ 106
behandlingen av en dokument-
begäran _____ 150, 187
behandlingen av en tillståndsansökan _____ 131
behandlingen av en utkomststödsansökan _____ 181
behandlingen av ett rättelseyrkande _____ 183, 184
behandlingstiden _____ 180, 183
behandlingstiden för ett utkomstskydds-
ärende _____ 179
bemötandet av en dokumentbegäran _____ 143
föredragningen av en riksdagsskrivelse _____ 44
i samband med ett beslut _____ 179
i samband med ett svar _____ 130, 147
sändandet av en statsrådsskrivelse till
riksdagen _____ 45

E

E-post
besvarandet av en förfrågan _____ 144
noggrann dokumenthantering _____ 102
sändandet av sekretessbelagda uppgifter _____ 143

F

Farliga ämnen
skadestånd _____ 176

Fel
föredragning _____ 45
rättelse _____ 168

Fordon
donation av en personbil till polisen _____ 133

Föredragning
dröjsmål i samband med föredragningen
av en riksdagsskrivelse _____ 44
ett fel vid föredragningen av riksdagens
svar _____ 44

Föredragningslista
granskning _____ 39

Förordning
statsrådets språkkunskapsförordning _____ 159

Försäkringsdomstolen
dröjsmål vid behandlingen _____ 105

Förundersökning
dröjsmål _____ 110, 120, 121, 122, 130
motiverandet av ett beslut _____ 124, 125, 126

Förundersökningsprotokoll
sekretessanteckning _____ 129

Förvaltningsbeslut
motiverandet av ett beslut _____ 178

Förvaltningsdomstol
behandlingstiden _____ 104

Förvaltningsklagan
behandling hos polisen _____ 131

Förvaltningslagen
avgörandet av ett förvaltningsärende _____ 185
beviljandet av bidrag _____ 157
dröjsmål vid behandlingen _____ 141
efterlevnad _____ 161
förfarandet _____ 162
tillämpning av anvisningar _____ 162

G

God förvaltning
adekvat service _____ 141
behandlingen av ett rättelseyrkande _____ 183, 184
bemötandet av en dokumentbegäran _____ 161
bemötandet av en klagan _____ 188
besvarandet av en förfrågan _____ 136, 184
dokumenthantering _____ 165
dröjsmål i samband med ett beslut _____ 139
dröjsmål i samband med svar _____ 144, 147
iakttagandet av god förvaltning _____ 166
iakttagandet av offentlighetslagens
procedurbestämmelser _____ 135
kundbetjäning _____ 169
motiverandet av en tjänsteutnämning _____ 162
motiverandet av ett beslut _____ 166
rådgivning _____ 170
rådgivnings- och serviceskyldigheten _____ 182

Grundläggande utbildning
rätten till grundläggande utbildning _____ 159

H**Husrannsakan**

företsättningar för beslag _____ 133

Hälso- och sjukvården

fastställelse av en klientavgift _____ 187

I**Inspektion**

Centralkriminalpolisen _____ 136

polisinsrättningen i Helsingfors _____ 136

rättegångsbiträdensnämnden _____ 200

systemet för brottmålsdomar Ritu och

Rättsregistercentralen _____ 118

systemet för brottmålsdomar Ritu och

Östra Nylands tingsrätt _____ 118

Tillstånds- och tillsynsverket för

social- och hälsovården _____ 188

tillsynsnämnden i anslutning till

Finlands Advokatförbund _____ 200

undervisnings- och kulturministeriet _____ 164

Invandrare

förberedande undervisning _____ 14, 74, 159

rätten till grundläggande utbildning _____ 74

J**Justitiekansler**

anförande _____ 12

uppgifter _____ 26, 63, 66

övervakning av advokater _____ 30

övervakning av myndigheter _____ 28

övervakning av statsrådet _____ 27

Jämlikhet

inom dagvården _____ 157

i samband med en arbetsgivares

informationsförmedling _____ 155

Jäv

för en kommunal tjänsteinnehavare _____ 189

för rektorn i en skola _____ 162

i ett upphandlingsärende _____ 146

motivering _____ 149

K**Kommun**

deponering av inlösningersättning _____ 148

inomhusluftproblem i en skola _____ 145

Kommunstyrelse

motiveringen till ett jävsbeslut _____ 149

utövning av rätten att överta ett ärende _____ 147

Kyrkligt ärende

protokoll _____ 162

Kärnenergi

företsättningar för beviljande av

bygglov för ett kärnkraftverk _____ 50

L**Lagfart**

överlåtelseskatt _____ 171

Läroinrättning

inomhusluftproblem _____ 144

samling med en företrädare för

en religiös sammanslutning i en skola _____ 160

M**Magistrat**

skyldigheten att fatta beslut _____ 139

Minister

förfarandet vid en tjänsteutnämning _____ 47

Ministerutskott

röjandet av information om diskussionen

i ett ministerutskott _____ 47

N**Noggrannhet**

vid utökningsförfarandet _____ 112

Nämnd

rättegångsbiträdensnämndens förfarande i

samband med en ansökan om tillstånd _____ 199

Nödcentral

handläggning av en anmälan _____ 135

O

Offentliggörande
i fördragsserien _____ 48

Offentlighetslagen
behandlingen av en informations-
begäran _____ 135
beslutsfattande _____ 154
efterlevnad ____ 117, 142, 150, 163, 185, 186
förfarandet i en stad _____ 146
iakttagandet av en tidsfrist _____ 151
iakttagandet av föreskrivna behandlings-
tider _____ 139
klagomålshandlingars offentlighet _____ 149

P

Parkeringsövervakning
besvarandet av förfrågningar _____ 145

Polisen
behandlingen av en brottsanmälan _ 123, 124
behandlingen av en förvaltningsklagan _ 130
besvarandet av en förfrågning _____ 129
dröjsmål vid behandlingen _____ 131
dröjsmål vid behandlingen av
ett brottmål _____ 110, 122
dröjsmål vid förundersökningen ____ 121, 122
förfarandet vid kontroll
av personuppgifter _____ 132
förmedling av information om förunder-
sökningen _____ 128
husrannsakan _____ 133
motiverandet av ett förundersöknings-
beslut _____ 124, 125
mottagandet av en personbil som
donation _____ 132, 133
sekretessanteckning _____ 129
skyldigheten att registrera
en brottsanmälan _____ 122, 123
säkerhetsvisitation _____ 132
ypandet av sekretessbelagd information_ 128

R

Regionförvaltningsverket
resurserna inom barnskyddet _____ 174

Religionsfriheten
läroinrättning _____ 160

Resurser
regionförvaltningsverkens resurser
inom barnskyddet _____ 174

Riksdagen
sändandet av en statsrådsskrivelse
till riksdagen _____ 45

Riksdagens justitieombudsman
uppgiftsfördelning _____ 29

Rådgivning
myndigheternas rådgivningsskyldighet _ 117

Rättegångsbiträde med tillstånd
rättegångsbiträdesnämndens förfarande i
samband med en ansökan om tillstånd _ 199

Rättsbiträde
allmänt rättsbiträde _____ 196

S

Skatt
överlåtelseskatt _____ 171

Språklagen
de språkliga rättigheterna _____ 127

Statsrådet
användningsändamålet för Malms
flygplatsområde _____ 49
förutsättningarna för beviljande av
bygglov för ett kärnkraftverk _____ 50
lagberedning _____ 46
sekretessbegäran gällande Finlands
ställningstaganden till finansieringen av
stödprogrammet för Grekland _____ 51
statsministerns redogörelse för
sina bindningar _____ 52
övervakning _____ 38
övervakning i EU-ärenden _____ 40

Straff
granskning av straffdomar _____ 106

Svar
myndigheternas skyldighet att ge svar ____ 151

T**Tidsfrist**

iakttagandet av en föreskriven tidsfrist __ 185

Tingsrätt

avgörandet av ett brottmål i svarandens
utevaro _____ 103
felaktig sammansättning _____ 101
legalitetsprincipen _____ 101

Tjänsteförhållande

riktlinjer för utnämning av vikarier _____ 166

Tjänsteutnämning

behörighetsvillkor _____ 152
en ministers förfarande _____ 47
information om behörighetsvillkoren _____ 96
motiveringen till en utnämnings-
promemoria _____ 111

Tvångsvård

en utomstående läkares bedömning _____ 173

U**Upphandling**

offentlig upphandling _____ 153, 155

Utkomstskydd

behandlingstiden för en ansökan ____ 180, 181
iakttagandet av offentlighetslagen _____ 181

Utkomststöd

behandlingstiden för en ansökan _____ 181

Utlåtande

av en utomstående läkare _____ 173
betänkandet av arbetsgruppen för
en informationsanskaffningslag _____ 54
författningsnivån för regleringen gällande
tjänsterna inom polisförvaltningen _____ 58
justering av lönerna för domarna vid
de högsta domstolarna _____ 138
reformerings av domstolarnas central-
förvaltning _____ 99
revideringen av anvisningarna för utarbet-
ande av regeringspropositioner (HELO) ____ 62
revideringen av strafflagens allmänna
bestämmelser om förverkandepåföljder ____ 53
sammanslagning av de högsta domstolarna 98
slutrappporten av arbetsgruppen för
revidering av handikaplagstiftningen ____ 61
utvecklande av tingsrättsnätverket _____ 99
ändring av rätten till småbarnspedagogik _ 59

Utnämningsspromemoria

meritjämförelse _____ 135
motivering _____ 111
objektivitet vid ansökningsförfarandet ____ 117

Utsökning

myndigheternas rådgivningsskyldighet ____ 111
noggrannhet _____ 112
passivregistreringens upphörande _____ 114
redovisning av medel trots verkställig-
hetsförbud _____ 112
sändandet av ett obefogat betalnings-
förbud _____ 113
utmätning av periodisk inkomst _____ 113

Å**Åtalsprövning**preskription av ett brott under åtals-
prövningen _____ 110**Åtalsrätt**

preskription _____ 104

Ä**Ändringsökande**

anvisning _____ 153, 154
besväransvisning _____ 155



PB 20

00023 STATSRÅDET

www.okv.fi

ISSN 0356-3219