JUSTITIEKANSLERNS I STATSRÅDET BERÄTTELSE FÖR ÅR 2016

HELSINGFORS 2017

Justitiekanslersämbetet
PB 20, 00023 STATSRÅDET
www.okv.fi

ISSN 0356-3219

Ombrytning Mainostoimisto Visuviestintä Oy, Taina Ståhl
Tryckeri Lönnberg Print & Promo, Helsingfors 2017

YMPÄRISTÖMERKKI
MILJÖMÄRKT
4041 – 0017
Trycksak

TILL RIKSDAGEN OCH STATSRÅDET

I enlighet med 108 § 3 mom. i grundlagen överlämnar jag till riksdagen och statsrådet en berättelse om justitiekanslerns ämbetsåtgärder och iakttagelser om hur lagstiftningen har följts år 2016.

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

Helsingfors den 31 mars 2017

Justitiekansler **Jaakko Jonkka**

Kanslichef **Petri Martikainen**

Innehåll

Till riksdagen och statsrådet 3

1 INLEDNINGSANFÖRANDEN 11

Justitiekanslern Jaakko Jonkka

Justitiekanslerns roll vid förhandskontrollen av lagarnas grundlagsenlighet 12

Frågeställning 12

Informerandet av riksdagen och statsrådet om de iakttagelser som gjorts inom ramen för laglighetskontrollen 13

Riksdagens beslutsfattande om lagstiftningsordningen och lagarnas innehåll 16

Kontrollen av enskilda lagförslags grundlagsenlighet 18

Orsaken till att justitiekanslern inte framställt någon anmärkning vid statsrådets allmänna sammanträde 21

Avslutningsvis 23

Biträdande justitiekanslern Risto Hiekkataipale

Arbetet ger resultat! 26

Klagomålens behandlingstid är i sin ordning 26

Nya problem i anslutning till samhällsutvecklingen 28

Alltför många klagomål måste lämnas utan prövning 29

2 ALLMÄNT 31

Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern 32

Uppgifter och befogenheter 33

Övervakning av republikens presidents och statsrådets ämbetsåtgärder 33

Övervakning av myndigheter och andra som sköter offentliga uppdrag 34

Övervakning av den verksamhet som bedrivs av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd 36

Justitiekanslersämbetet 37
Organisation 37
Personal 37
Ekonomi 38
Kommunikation och samarbete med intressentgrupper 39

3 ÖVERVAKNINGEN AV REPUBLIKENS PRESIDENTS OCH STATSRÅDETS ÄMBETSÅTGÄRDER 41

Övervakningsmetoder 42

Granskning av föredragningslistor 43

Granskningen av föredragningslistor år 2016 45

Statsrådets beslutsfattande år 2016 46

Republikens presidents beslutsfattande år 2016 47

Ärenden som behandlats på eget initiativ 48

Klagomålsavgöranden 51

Utlåtanden 55
Utlåtanden om författningsförslag mm. 55
Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott 69

4 TILLSYNEN ÖVER DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA 71

Justitiekanslerns iakttagelser i samband med övervakningen av statsrådet 72

Justitiekanslerns iakttagelser i samband med den övriga laglighetskontrollen 76
Jämlikheten 76
Privatlivsskyddet 77
Yttrandefriheten och offentligheten 79
Rätten till eget språk och egen kultur 80
Rätten till grundtrygghet 80
Rätten till en rättvis rättegång och garantierna för god förvaltning ... 82

5 LAGLIGHETSKONTROLLEN AV MYNDIGHETER OCH ANDRA SOM SKÖTER OFFENTLIGA UPPGIFTER 91

Allmänt 92

Statsrådets kansli 95
Utlåtanden 95
Avgöranden 96

Utrikesförvaltningen 98
Avgöranden 98
Ministeriet 98
Beskickningarna 99

Justitieförvaltningen 101
Utlåtanden 101
Avgöranden 102
Ministeriet 102
Domstolarna 103
Granskning av straffdomar 107
Åklagarväsendet 109
De allmänna rättshjälpsbyråerna 111
Konkursombudsmannen 112
Ålands självstyrelse 112

Inrikesförvaltningen 113
Avgöranden 113
Polisen 113
Migrationsverket 122
Inspektioner 123

Försvarsförvaltningen 125
Utlåtanden 125
Inspektioner 128

Finansförvaltningen 129
Avgöranden 129
Ministeriet 129
Skatteförvaltningen 129
Magistraterna 131
Tullen 131
Regionförvaltningsverken 132
Den kommunala och övriga självstyrelsen 133

Undervisnings- och kulturförvaltningen 144
Avgöranden 144
Ministeriet 144
Museiverket 146
Den kommunala och övriga självstyrelsen 147

Jord- och skogsbruksförvaltningen 150
Avgöranden 150
Ministeriet 150
Lantmäteriverket 150

Arbets- och näringsförvaltningen 151
Avgöranden 151
Arbetskraftsservicen 151
Närings-, trafik- och miljöcentralerna 153
Energimyndigheten 154
Patent- och registerstyrelsen 155

Social- och hälsovården 156
Avgöranden 156
Ministeriet 156
Folkpensionsanstalten 158
Besvärsnämnden för utkomstskyddsärenden 162
Strålsäkerhetscentralen 163
Den kommunala och övriga självstyrelsen 163

Miljöförvaltningen 173
Avgöranden 173
Närings-, trafik- och miljöcentralerna 173
Den kommunala och övriga självstyrelsen 173

6 ÖVERVAKNING AV DEN VERKSAMHET SOM BEDRIVS AV ADVOKATER, OFFENTLIGA RÄTTSBITRÄDEN OCH RÄTTEGÅNGSBITRÄDEN MED TILLSTÅND 175

Advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd 176

Finlands Advokatförbunds tillsynssystem 178

Justitiekanslerns roll vid övervakning av den verksamhet som bedrivs av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd 180
Avgöranden 182

7 STATISTIK 183

Uppgifter och åtgärder 184

Övervakning av republikens presidents och statsrådets ämbetsåtgärder 184

Laglighetskontrollen av myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter 186

Övervakning av den verksamhet som bedrivs av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd 192

Arbetssituationen 193

8 BILAGOR 195

Bestämmelser och föreskrifter om justitiekanslern och justitiekanslersämbetet 196

Justitiekanslersämbetets arbetsordning 197

Utlåtanden 206

Inspektioner och besök 210

Personalen vid justitiekanslersämbetet 211

9 REGISTER 213

Förteckning över myndigheter 214

Sakregister 215

1

Inledningsanföranden

Jaakko Jonkka

Justitiekanslerns roll vid förhandskontrollen av lagarnas grundlagsenlighet

Frågeställning

Under den senare delen av verksamhetsåret uppstod en livlig allmän debatt om de grundlagsrelaterade problemen i anslutning till lagberedningen samt om justitiekanslerns roll i sammanhanget. Debatten uppstod till följd av en tidningsintervju där jag besvarade en journalists frågor om justitiekanslerns roll i samband med lagstiftningsprocessen samt om mina iakttagelser angående lagberedningens standard.[1] Intervjun väckte snabbt allmän uppståndelse, och den efterföljande debatten saknade inte överslag.[2] Å ena sidan kritiserades regeringen för åsidosättande av grundlagen, och det ställdes till och med krav på att regeringen omedelbart skulle avgå. Å andra sidan anklagades justitiekanslern för politisering eller åtminstone för att ha försummat sina uppgifter.

Då man förbiser tillspetsningarna och överdrifterna, kan man emellertid konstatera att debatten berörde en av de centralaste frågorna i en demokratisk rättsstat, dvs. kontrollen av lagarnas grundlagsenlighet och organiseringen av denna kontroll samt hur den i praktiken genomförs. I detta anförande begränsar jag mig till förhandskontrollen av lagarnas grundlagsenlighet. I anförandet ger jag en grundlig redogörelse för denna förhandskontroll och för justitiekanslerns roll i samband med den, eftersom den allmänna debatten visat att det verkar finnas ett behov av detta.

Förhandskontrollen av lagarnas grundlagsenlighet har hos oss anförtrotts riksdagens grundlagsutskott (74 § i grundlagen). Trots att grundlagsutskottet är det organ som i sista hand har auktoritet att tolka grundlagen, finns det även andra aktörer i sammanhanget. Kontrollsystemet är decentraliserat. Då saken granskas ur parlamentarismens synvinkel kan man konstatera att det är statsrådet som övervakar och leder lagberedningen.[3] De ministerier som ansvarar för beredningen av lagarna ska se till att lagarna utarbetas så att de blir förenliga med grundlagen. Enligt 45 § i reglementet för statsrådet ska kanslichefen vid varje ministerium övervaka kvaliteten på beredningen av lagstiftningen vid ministeriet. Också justitiekanslern har i och med laglighetskontrollen en roll i samband med förhandskontrollen av lagarnas grundlagsenlighet (108 och 112 § i grundlagen). I rättslitteraturen har det framförts

[1] Helsingin Sanomat 18.12.2016. Tidningen hade rubricerat intervjun: Hallituksen painostus jyräsi oikeuskanslerin.

[2] Aamulehti 18.12.2016 (http://www.aamulehti.fi/kotimaa): Tässäkö Suomen kaikkien aikojen nopein poliittinen myrsky?

[3] Antero Jyränki – Jaakko Husa: Valtiosääntöoikeus. Lakimiesliiton kustannus 2012 s. 228.

att kontrollsystemet till sin karaktär påminner om ett åsiktsutbyte angående lagarnas grundlagsenlighet, där grundlagsutskottet genom sina utlåtanden och betänkanden för en statsförfattningsrättslig dialog med andra aktörer. Grundlagsutskottets tolkningar blir därigenom riktgivande inom hela systemet.[4]

I detta anförande granskar jag justitiekanslerns roll i förhållande till de nämnda två aktörerna. Var och en av dem har sin särskilda roll inom statsförfattningen. Vilken är justitiekanslerns uppgift i denna konstellation? Vilket är det mervärde som justitiekanslern ger i detta sammanhang? Justitiekanslern ska å ena sidan akta sig för att befatta sig med de uppgifter som hör till lagberedarna och å andra sidan se till att inte stiga in i den roll som hör till grundlagsutskottet.

I ett visst avseende är det naturligt att gestalta övervakningen av statsrådet som en dialog. Nedan granskar jag hur justitiekanslern i samband med sin övervakning för en ”institutionell dialog” dels med riksdagen – i första hand med grundlagsutskottet – och dels med statsrådet, dvs. i praktiken med ministerierna. Justitiekanslerns övervakning innebär att justitiekanslern gör iakttagelser om olika frågor och vid behov vidtar åtgärder med anledning av iakttagelserna. Iakttagelserna kan beröra antingen mer omfattande systemrelaterade problem i anslutning till lagberedningsprocessen, eller mer konkreta brister i samband med beredningen av enskilda lagförslag. Åtgärderna varierar beroende på vilken typ av iakttagelser det är fråga om. Den grundläggande målsättningen är emellertid alltid att förebygga fel med hjälp av de medel som laglighetskontrollen erbjuder.

Jag redogör först för de två senaste årens dialog angående de systemrelaterade problemen inom lagberedningen. Jag ger en djupare och mer detaljerad redogörelse för denna dialog, eftersom dess innehåll fortfarande är aktuellt. Utöver att ge en beskrivning av dialogen främjar framställningen således också laglighetskontrollen. Denna typ av redogörelse är kanhända motiverad också med tanke på att man i den allmänna debatt som refererades ovan uppmärksammade bristen på information om dessa frågor.

Informerandet av riksdagen och statsrådet om de iakttagelser som gjorts inom ramen för laglighetskontrollen

Enligt 108 § 3 mom. i grundlagen ska justitiekanslern årligen ge riksdagen och statsrådet en berättelse om sina ämbetsåtgärder och sina iakttagelser om hur lagstiftningen följts. Berättelsen innefattar också iakttagelser som hänför sig till övervakningen av lagberedningen.

Sedan år 2009 har berättelsen i enlighet med grundlagsutskottets önskemål innefattat anföranden av justitiekanslern och biträdande justitiekanslern (GrUB 12/2009 rd): ”Utskottet ser gärna att berättelsen framöver innehåller allmänna inlägg av justitiekanslern och biträdande justitiekanslern där de kommenterar problem som uppdagats i laglighetskontrollen eller andra frågor av allmänt intresse.” Grundlagsutskottet har sedermera i sina betänkanden konstaterat att dessa inlägg är ”nyttiga och tillför berättelsen ett mervärde” (t.ex. GrUB 2/2014 rd).

I mitt anförande i berättelsen för år 2014 begrundade jag dels på grundval av de iakttagelser som gjorts vid justitiekanslersämbetet och dels på grundval av den förfrågning jag riktat till ett antal kanslichefer vid ministerierna vissa problematiska frågor i anslutning till lagberedningen under rubriken ”Betraktelse över den demokratiska rätts-

[4] Jyränki – Husa 2012 s. 349.

statens fundament". Den centrala slutledningen i det nämnda anförandet var att det uppenbart fanns rum för förbättringar vid samordnandet av den politiska styrningen och tjänstemannaberedningen. Av kanslichefernas svar framgick det att det funnits ett stort antal lagstiftningsprojekt där principerna för god lagberedning åsidosatts av att tidtabellen dikterats av den politiska styrningen eller av att lagberedningen på andra sätt påverkats av politiska intressen.[5] Den högsta tjänsteman som ansvarade för lagberedningen vid ett av ministerierna konstaterade i kritiska ordalag att "den politiska styrningen ibland i praktiken har dikterat utredningsarbetet, konsekvensbedömningarna och de rättsliga villkoren för de olika alternativen i samband med lagberedningen". – I mitt anförande gav jag statsrådet förslag på hur situationen kunde förbättras.

Berättelsen för år 2014 överlämnades till riksdagen och statsrådet under försommaren 2015. I samband med remissdebatten angående berättelsen hänvisade jag vid riksdagens plenumsammanträde 24.6.2015 till mina iakttagelser beträffande problemen i anslutning till lagberedningen.

Grundlagsutskottet gav 26.11.2015 sitt betänkande angående justitiekanslerns berättelse för år 2014 (GrUB 8/2015 rd). I betänkandet gick utskottet igenom de frågor som jag uppmärksammat i anförandet och konstaterade att utskottet delade min oro över lagberedningens kvalitet. Utskottet delade även min uppfattning om de metoder med vilka situationen kunde åtgärdas och konstaterade följande: "Utskottet instämmer i synpunkterna i justitiekanslerns betraktelse om behovet av att genast i början av valperioden göra också regeringsmedlemmarna och deras assistenter förtrogna med principerna för god lagberedning och betydelsen av politisk styrning i rätt tid. Också förslaget om en mer aktiv roll för kanslicheferna som stöd för lagberedarna är motiverat."

Grundlagsutskottets ordförande presenterade utskottets betänkande vid riksdagens plenumsammanträde 2.12.2015. Ordföranden uppmärksammade i detta sammanhang de grundlagsrelaterade problem och andra problem som behandlats både i justitiekanslerns anförande och i utskottets betänkande. Ordföranden framhöll bl.a. att det hör till gedigen lagberedning att lyfta fram olika alternativ för hur ett lagstiftningsprojekt kan genomföras och även uppmärksamma de rättsliga osäkerhetsfaktorer som hänför sig till de olika alternativen, såsom förhållandet till grundlagen och övrig lagstiftning. Vidare konstaterade ordföranden att den tid som anvisats för lagberedningen under årens lopp blivit kortare. Grundlagsutskottet ansåg även att justitiekanslern åtminstone delvis hade rätt i sin uppfattning om att den egentliga lagberedningsprocessen inte alltid betraktas som ett viktigt beredningsskede med avseende på lagens innehåll, utan snarast som ett tekniskt genomförande.

Riksdagen sände det ställningstagande som formulerats i grundlagsutskottets betänkande till statsrådet för kännedom. Ställningstagandet protokollfördes vid statsrådets allmänna sammanträde 28.1.2016 (RSk 20/2015 rd).

Följande institutionella dialog angående lagberedningens kvalitet inleddes mellan justitiekanslern och grundlagsutskottet vid utskottets sammanträde 28.4.2016, då utskottet behandlade statsrådets redogörelse för planen för de offentliga finanserna för åren 2017–2020. Utskottet hade bett justitiekanslern göra en bedömning av justitiekanslerns roll när det gäller att granska den motivering som berör lagstiftningsordningen, samt ta ställning till hur det skulle vara möjligt att ta större hänsyn till grundlagsrelaterade aspekter i samband med redogörelsens beredningsprocess.

[5] En strävan efter att undvika dylika situationer var det centrala budskapet också i den ovan nämnda intervjun.

I den promemoria som jag överlämnade till grundlagsutskottet redogjorde jag för justitiekanslerns roll och uppgifter i anslutning till övervakningen av lagberedningsprocessen. Jag betonade att det i synnerhet i samband med sådana krävande lagstiftningsprojekt som är av samhällelig betydelse är önskvärt att ministerierna står i kontakt med justitiekanslersämbetet i god tid innan ärendet behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde. Jag redogjorde också för vissa iakttagelser, i första hand beträffande systemrelaterade problem, som gjorts vid justitiekanslersämbetet i samband med övervakningen av lagberedningen.

I promemorian konstaterade jag bl.a. följande: ”Ministerierna bör se till att de har tillräckligt med yrkeskunnig lagberedningspersonal som klarar av att identifiera även grundlagsrelaterade frågor och har kännedom om dem. I denna kontext är dock inte bara yrkeskunnandet hos de tjänstemän som svarar för lagberedningen av betydelse. Den ekonomiska situationen och sparbehoven har enligt mina iakttagelser i allt större utsträckning medfört brådska och politiskt tryck på tjänstemannaberedningen. En viss kulmen i detta sammanhang representeras av att fiskala intressen öppet har uppgetts som motivering till och med för behovet av en skärpning av straffskalorna.”

I promemorian konstaterade jag vidare att tjänstemännen de facto verkar ha mycket litet spelrum i samband med lagberedningen. ”Det finns skäl att fråga sig om beaktandet av grundlagsrelaterade aspekter kan försvåras av regeringsprogrammets formuleringar, av politiska riktlinjer som fastställts snabbt och utan föregående juridisk beredning, samt av de strama tidtabellerna för lagberedningen. Tecken på detta kan skönjas. Något som pekar på detta är t.ex. att man försökt åsidosätta justitiekanslersämbetets uppmaningar att komplettera regeringspropositionernas avsnitt om lagstiftningsordningen med åberopande av behovet av att snabbt föra ärendet vidare. Ibland har man även velat förkorta remissbehandlingen eller till och med förbigå den helt och hållet med hänvisning till ärendets brådskande tidtabell. Det har också hänt att man inte velat ta in något omnämnande av justitiekanslersämbetets rekommendation om inhämtande av ett utlåtande av grundlagsutskottet i propositionen. Som motivering till detta har man direkt anfört att det inte finns tid för grundlagsutskottets behandling av saken.”

Grundlagsutskottet gav 13.5.2016 ett utlåtande om statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna till finansutskottet (GrUU 19/2016 rd). I utlåtandet granskade grundlagsutskottet noggrant sådana grundlagsrelaterade frågor som hänför sig till lagberedningen, och hänvisade också till centrala delar till det som jag framfört i min promemoria. Grundlagsutskottets utlåtande innefattade ett mycket tydligt budskap till statsrådet. Utlåtandet behandlades i september 2016 vid ett möte mellan statsrådets kanslichefer.

Vid den tidpunkt då detta anförande skrivs har jag senast behandlat lagberedningsprocessen i justitiekanslerns berättelse för år 2015. Jag uppmärksammade även i den nämnda berättelsen frågor rörande lagberedningen. Detsamma gjorde grundlagsutskottet i det betänkande som utskottet gav med anledning av berättelsen 20.12.2016 (GrUB 3/2016 rd). I betänkandet konstaterades bl.a. följande: ”Utskottet har tidigare dessutom noterat att man i vissa fall försökt avvisa en uppmaning från justitiekanslersämbetet att komplettera avsnittet om lagstiftningsordningen och då hänvisat till att propositionen skyndsamt måste vidare.” Utskottet underströk också, i enlighet med vad utskottet redan tidigare framfört, att ”det är de berörda ministerierna som intar en nyckelposition när det gäller att

beakta de konstitutionella synpunkterna när lagar tas fram", och att "det kan vara svårt att senare rätta till fel och brister som kommer in i den fasen".

Då betänkandet presenterades vid riksdagens plenumsammanträde 15.2.2017 framhöll grundlagsutskottets ordförande vikten av att dra försorg om lagberedningens kvalitet och betonade ministeriernas ansvar för detta. I samband med riksdagsdebatten framförde ordföranden följande: "Jag vill ännu understryka – – att det är svårt för justitiekanslersämbetet att utföra sina uppgifter ifall den tjänsteman som svarar för beredningen inte i ett tillräckligt tidigt skede av beredningsprocessen kontaktar justitiekanslersämbetet och ber om anvisningar, kommentarer eller råd. Man har envetet talat om de problem som hänför sig till lagberedningen, och den allmänna debatt som nu förts om problemen har förhoppningsvis gett insikt i saken. Då grundlagsutskottet tidigare uppmärksammat samma frågor i sitt betänkande har saken uppenbarligen inte betonats tillräckligt, men i och med att frågan senare uppmärksammats i den allmänna debatten kommer de kommentarer som framförts i dessa fora förhoppningsvis att stöda varandra. En annan fråga är att det är synnerligen bekymmersamt att det förekommit fall där justitiekanslersämbetet och justitiekanslern fäst vikt vid att det förekommit problem i anslutning till ett lagförslags grundlagsenlighet men där regeringspropositionen trots detta inte har korrigerats. Den allmänna debatt som förts om saken kommer förhoppningsvis att leda till att också denna typ av problem kan undvikas i framtiden och till att justitiekanslersämbetets iakttagelser beaktas i ett tillräckligt tidigt skede. Såsom jag konstaterade i det anförande där jag presenterade utskottets betänkande är det uttryckligen i samband med lagförslagets beredning vid ministeriet som man bör befatta sig med de nämnda frågorna."

Av det som anförts ovan framgår det att de problem som hänför sig till lagberedningen och behoven av att åtgärda dem har diskuterats i rampljuset och inte bland kulisserna. Den som vill få en noggrannare bild av diskussionerna rekommenderar jag att ta del också av de primära källorna.

Nedan behandlar jag justitiekanslerns roll i samband med kontrollen av enskilda lagförslags grundlagsenlighet. Inledningsvis ger jag en kort bakgrundsbeskrivning av situationen.

Riksdagens beslutsfattande om lagstiftningsordningen och lagarnas innehåll

Grundlagsutskottet har sista ordet i samband med förhandskontrollen av lagarnas grundlagsenlighet. Vid de lagberedningsfaser som föregår riksdagsbehandlingen kan man bara antecipera grundlagsutskottets tolkningsställningstagande. I gränsfall är det inte nödvändigtvis så lätt att förutse hur grundlagsutskottet kommer att tolka en viss fråga, och det är inte alltid möjligt att med säkerhet dra någon slutsats om utgången – i synnerhet inte i sådana fall där det inte finns någon tidigare praxis om saken.

Anteciperingen försvåras bl.a. av att grundlagens bestämmelser ofta innefattar vaga formuleringar och har en hög abstraktionsnivå, vilket innebär att de ger osedvanligt stort rum för tolkning. Utanför sitt materiella kärnområde är bestämmelserna dessutom i allmänhet beroende av bedömning. Möjligheten till divergerande tolkningar åskådliggörs också av att de experter på statsförfattningsrätt som hörts av utskottet ibland har varit av olika åsikt om ett lagförslags grundlagsenlighet. Gränsytan mellan juridiska och politiska synpunkter är inte heller alltid klar och entydig. Det finns således fog för uttalande-

na om att grundlagstolkningen ”ofta har en nära anknytning till debatten om de fundamentala samhälleliga värderingarna och till de politiska realiteterna”[6] samt om att grundlagstolkningen är ”förknippad med viktig samhällelig maktutövning”[7].

Då man försöker förutse vilken ståndpunkt grundlagsutskottet kommer att omfatta i en viss fråga måste man även beakta att utskottet kan avvika från sin tidigare tolkningspraxis – även om detta i praktiken är ovanligt. Grundlagen utgör en av rättsstatens hörnstenar, där samhällets värdegrund har sammanfattats. Å andra sidan är grundlagens bestämmelser i viss mån också avsedda att erbjuda flexibilitet i samband med olika samhällsförändringar. Antero Jyränki talar om ”kreativ tolkning” av grundlagen, där man beaktar ”det föränderliga samhällets behov vid olika tidpunkter”. Enligt Jyränkis uppfattning bör dock tolkningen ändras gradvis, så att förutsebarheten bevaras.[8] Det är naturligt att grundlagsutskottet är den aktör som i samband med lagstiftningsprocessen svarar för att jämvikten mellan flexibiliteten och stabiliteten bevaras vid grundlagstolkningen. Denna uppgift tillkommer således inte någon annan av de aktörer som deltar i förhandskontrollen av lagarnas grundlagsenlighet.

Eftersom det är först vid riksdagsbehandlingen som man fattar beslut om innehållet i en lag, är det möjligt att detaljer i lagförslaget ändras i samband med dess behandling i riksdagen. Därmed kan det hända att sådana punkter som är bekymmersamma med tanke på grundlagen stryks. Riksdagen har också möjlighet att stifta undantagslagar, men i praktiken har man tillägnat sig en strikt princip om att sådana ska undvikas.[9]

På det hela taget kan den bedömning av författningarnas grundlagsenlighet som föregår riksdagsbehandlingen inte vara helt exakt. Den teoretiska bakgrundshypotesen för bedömningskriterierna kan inte heller utgöras av en tes om att det finns bara en enda korrekt lösning. Det är således legitimt att statsrådet sänder ett lagförslag för vars del frågan om grundlagsenligheten är oklar till riksdagen för behandling – även då det sker medvetet och till och med på ett sätt som kan vara utmanande med avseende på de tidigare tolkningsriktlinjerna, då saken motiveras på ett tillbörligt sätt. I ett sådant fall tar man dock en risk för att lagförslaget stöter på problem i grundlagsutskottet. Det ovan sagda urvattnar dock naturligtvis inte ministeriernas skyldighet att dra försorg om att lagförslagen är förenliga med grundlagen och uppfyller de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer. Inom rättslitteraturen har man dryftat möjligheten att ställa den berörda föredraganden och ministern till svars för saken ifall grundlagens bestämmelser har åsidosatts i ett lagförslag. I praktiken är det dock svårt att tänka sig att rättsligt ansvar kunde aktualiseras i samband med tolkningsfrågor[10] Däremot kunde det vara möjligt att använda sig av någon typ av åtgärd i anslutning till laglighetskontrollen i det fall att någon har handlat i strid med sin tjänsteplikt vid lagberedningen.

De omständigheter som nämnts i detta sammanhang är sådana frågor som beaktas i samband med justitiekanslerns laglighetskontroll.

---

6 Jyränki – Husa 2012 s. 84.

7 Pauliine Koskelo: Lakien laki, kaikkien laki. Publikationen Kenen pitäisi tulkita perustuslakia. Liberas publikationsserie. Oktober 2016 s. 21. – Gränsytan mellan juridiken och politiken i samband med grundlagstolkningen tangeras också i mitt anförande i justitiekanslerns berättelse för år 2015, s. 12–13.

8 GrUB 25/1994 rd s. 4 och GrUB 10/1998 rd s. 11 samt Jyränki: Valta ja vapaus. Talentum 2003 s. 427.

9 Mikael Hidén: Perustuslakivaliokunnan rooli Suomen valtiollisessa järjestelmässä. Skriften Oikeus kansainvälisessä maailmassa. Ilkka Saraviidan juhlakirja. Edita 2008 s. 7–8. Enligt Hidén skulle det dock kunna finnas skäl att i enskilda fall noggrannare pröva hur strikt den nämnda principen bör vara.

10 Denna fråga har behandlats närmare av Mikael Hidén: Säädösvalvonta Suomessa. I Eduskuntalait. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1974 s. 90–95 och 101–107.

Kontrollen av enskilda lagförslags grundlagsenlighet

Paavo Nikula, som varit verksam som lagberedare och granskat lagförslags grundlagsenlighet i egenskap av medlem i grundlagsutskottet och justitiekansler, har konstaterat följande angående lagberedningen: ”Lagberedningen är en fascinerande blandning av politiska överväganden, avvägningar mellan olika samhällsvärden och hantering av forskningsdata, som kräver kännedom om människors vardagsliv och förståelse av rättssystemet som helhet, samt disciplinerat skrivarbete.” [11]

Vid bedömningen av lagförslagen ska justitiekanslern vara observant när det gäller det sätt på vilket man befattar sig med denna fascinerande verksamhet. En grundläggande avgränsning utgörs av att justitiekanslern granskar lagförslagen i övervakningssyfte och inte befattar sig med den operativa verksamheten.

Justitiekanslerns övervakning av lagberedningen sker antingen i samband med listagranskningen och förhandsgranskningen av föredragningslistor med stöd av 108 § 1 mom. i grundlagen eller i samband med givandet av sådana utlåtanden som avses i 108 § 2 mom. Justitiekanslerns roll innefattar inte medverkan i själva lagberedningen, men såväl justitiekanslern som hela justitiekanslersämbetet kan erbjuda stöd vid bedömningen av lagförslagens grundlagsenlighet. Det är viktigt att hålla fast vid denna rollfördelning, bl.a. för att övervakaren inte ska befatta sig med uppgifter som hör till ministerierna utan hålla sig till den rättsliga bedömningen av lagförslagen. Enligt en grov förenkling innebär detta att justitiekanslern övervakar att de gränser som grundlagen anger för prövningsrätten inte överskrids, men inte befattar sig med hur prövningsrätten utövas, t.ex. med hur olika juridiskt tänkbara regleringsalternativ har värderats och avvägts.[12]

Vanligtvis lämnas lagförslagen till justitiekanslern för granskning två eller tre dagar före statsrådets allmänna sammanträde. Då tiotals olika ärenden kan vara föremål för behandling vid samma allmänna sammanträde, däribland lagförslag rörande flera olika rättsområden, är det klart att denna uppgift är genomförbar endast då granskarna har mångsidig sakkännedom och granskningen inriktas på ett sätt som erfarenheten visat vara ändamålsenligt. Trots detta är det dock oundvikligt att vissa betydelsefulla frågor kan passera obemärkta. Man har i olika sammanhang uppmärksammat ministeriernas tjänstemän och även ministrarna på att det finns skäl för dem att i synnerhet i samband med viktiga och juridiskt krävande lagstiftningsprojekt i god tid kontakta justitiekanslersämbetet och vid behov sända det propositionsutkast som ännu håller på att finslipas till justitiekanslersämbetet för förhandsbedömning. Genom att kontakta justitiekanslersämbetet i god tid säkerställer man att det finns tillräckligt med tid för att eventuella brister ska kunna upptäckas och åtgärdas. Denna rekommendation följs ofta i praktiken, eftersom man förstår att den främjar lagberedningen.

Ibland händer det dock att även sådana lagförslag som i juridiskt avseende är kontroversiella blir föremål för bedömning först i samband med listagranskningen. Detta var fallet exempelvis beträffande lagförslaget om integrationsstöd för invandrare (RP 169/2016 rd), vilket uppmärksammades även i offentligheten, trots att man redan ett år tidigare hade avtalat med ministern och en av ministeriets tjänstemän om att

[11] Paavo Nikula: Perusoikeudet ja lainsäädäntö. Lakimies 1999 s. 879.

[12] Denna fråga belyses närmare i justitiekanslerns berättelse för år 2012, i mitt anförande ”Övervakning i gränszonen mellan juridiken och politiken”, s. 12–16.

man skulle hålla kontakt redan i ett tidigt skede. Det var emellertid fråga om ett ovanligt fall också med tanke på att justitiekanslern i allmänhet inte erbjuder assistans vid den juridiska bedömningen i ett så tidigt skede – dvs. i det skede lagstiftningsprojektet bara är under planering. I ett sådant fall kan det nämligen finnas risk för alltför stor inblandning i lagberedningen. Jag anser dock att detta förfarande i det aktuella fallet skulle ha varit förenligt med justitiekanslerns roll, då rollfördelningen mellan justitiekanslern och ministeriet hade klargjorts. Ministeriets bedömning av att man redde sig utan att hålla kontakt med justitiekanslersämbetet var inte lagstridig, men det mervärde som justitiekanslersämbetet kunde ha gett när det gällde att bedöma lagförslagets grundlagsenlighet gick i detta fall förlorat. Justitiekanslerns grundlagsenliga övervakningsuppgift försvårades också av det valda förfarandet. Riksdagens grundlagsutskott gav senare ett utlåtande om propositionen (GrUU 55/2016 rd).

Justitiekanslersämbetets tjänstemän diskuterar i allmänhet lagförslagen med ministeriernas lagberedare. Den tjänsteman vid ministeriet som svarar för beredningen av ett lagförslag kontaktas per telefon eller e-post antingen av justitiekanslern eller vanligtvis av en tjänsteman vid justitiekanslersämbetet. I samband med mer omfattande lagstiftningsprojekt ordnas diskussionsmöten vid justitiekanslersämbetet, där flera tjänstemän deltar såväl från justitiekanslersämbetet som från ministerierna, ibland även ministeriets kanslichef.

Denna typ av kontakter hör till den normala juridiska dialogen, där man för fram olika synpunkter som är av betydelse i rättsligt avseende. I en genuin rättslig dialog kan man inte tvinga den andra parten att omfatta en viss tolkning. Ibland blir justitiekanslersämbetets kritiska bedömningar och tolkningar väl beaktade, medan de andra gånger får ett sämre mottagande. Då och då förnimmer man att lagberedarnas spelrum är begränsat.

De farhågor vi framfört har ibland lett till att ministeriet dragit bort föredragningslistan från det allmänna sammanträdet och tagit tilläggstid för att utreda saken noggrannare eller åtgärda uppdagade brister. Som ett exempel på ett sådant fall kan man för verksamhetsårets del nämna regeringens proposition med förslag till ändring av kommunallagen RP 250/2016 rd. Vi tog del av propositionen i samband med listagranskningen, och redan ett hastigt genomögnande av den visade att den innefattade sådana grundlagsrelaterade frågor som krävde utredning. I samband med remissbehandlingen hade också justitieministeriet och högsta förvaltningsdomstolen framfört kritiska iakttagelser angående lagförslaget i sina yttranden. Jag sände följande e-postmeddelande till det berörda ministeriet, där jag hänvisade till de nämnda yttrandena och till vissa av våra egna iakttagelser: ”Det skulle med tanke på morgondagen och den strama tidtabellen (vi fick listan först i går) vara fint om Du per e-post kunde belysa för mig hur dessa punkter i yttrandena har påverkat propositionen eller om de över huvud taget har noterats. Om jag får utredningen i tillräckligt god tid behöver jag inte kalla in Dig till sammanträdet för att redogöra för saken.” Jag fäste genom följande formulering bl.a. vikt vid att vissa paragrafer i lagförslaget var inexakta och vagt formulerade: ”Jag anser att det är möjligt att grundlagsutskottet i sista hand tvingas ställa krav på precisering av dessa paragrafer.” – Jag fick samma dag ett meddelande från ministeriet om att propositionen dragits tillbaka och om att ministeriet var berett att fortsätta diskussionen med oss. En tjänsteman vid ministeriet uppgav att denne skulle diskutera mina iakttagelser och de föreslagna preciseringarna också med ministern. E-postdiskussionen fortgick och åtminstone vissa av våra synpunkter blev beaktade.

Riksdagens grundlagsutskott gav senare ett utlåtande om propositionen (GrUU 62/2016 rd).

Lagförslagens motivering innefattar i allmänhet ett avsnitt där det redogörs för de grundlagsrelaterade frågor som hänför sig till propositionen. Motiveringarna har till denna del förbättrats under årens lopp, men fortfarande förekommer det variationer i fråga om motiveringarnas kvalitet och noggrannhet. I samband med granskningen uppmärksammas denna del av motiveringen särskilt, och man blir relativt ofta tvungen att begära preciseringar eller kompletteringar beträffande denna del av propositionen. Vi har förutsatt att sådan tidigare grundlagsutskottspraxis som är av betydelse i sammanhanget ska ha noterats. I allmänhet tas våra rättelseuppmaningar på allvar åtminstone i det avseende att motiveringen kompletteras på något sätt. Ett undantag i förhållande till detta representeras emellertid av ett fall där föredraganden vid ett ministerium efter mitt telefonsamtal vägrade precisera motiveringen. Jag blev således tvungen att kalla in föredraganden till statsrådets allmänna sammanträde för att redogöra för sin motivering (det var fråga om RP 39/2014 rd). Efter sammanträdet beslutade vi undersöka ärendet också inom ramen för laglighetskontrollen. I vårt avgörande uppmärksammade vi ministeriet på vikten av att ”iaktta kraven på att lagförslagens grundlagsenlighet och lagstiftningsordning ska motiveras” (OKV/7/50/2014).

Om en proposition trots våra rättelseuppmaningar fortfarande innefattar punkter som är bekymmersamma med tanke på grundlagen, har vi förutsatt att man i motiveringen öppet ska redogöra för dem och i propositionen ta in en rekommendation om att saken ska föras till grundlagsutskottet för bedömning. Därigenom strävar man bl.a. efter att säkerställa att såväl den föredragande ministern som de övriga ministrar som deltar i statsrådets allmänna sammanträde blir informerade om att lagförslagets grundlagsenlighet ger rum för tolkning, och att de därmed känner till vad de fattar beslut om.

Då och då förekommer det situationer där man vid diskussionerna med den föredragande vid ministeriet som svarar för lagförslaget måste framhålla att den del av motiveringen som berör lagstiftningsordningen bör utökas med ett omnämnande av att det finns skäl att inhämta grundlagsutskottets utlåtande om propositionen. Nedan följer ett par exempel på denna typ av situationer som förekom under verksamhetsåret. I det första fallet var det fråga om en proposition som gällde en kännbar höjning av ordningsböternas och dagsböternas belopp (RP 1/2016 rd). Jag kontaktade det berörda ministeriet per telefon för att diskutera propositionen. Jag riktade kritik mot att fiskala intressen presenterats som en central grund för den föreslagna straffskärpningen, men ministeriet höll envetet fast vid sin motivering. Dessutom krävde jag att propositionen skulle föras till grundlagsutskottet för bedömning. I det andra fallet var det fråga om en proposition där det föreslogs att pensionsstöd under vissa förutsättningar ska beviljas arbetslösa som uppnått en viss ålder (RP 226/2016 rd). I båda fallen hänvisade man till att propositionen skyndsamt måste föras vidare och till att behandlingstiden skulle förlängas av en behandling i grundlagsutskottet. Trots protesterna sändes dock båda propositionerna till grundlagsutskottet för bedömning (GrUU 9/2016 rd och GrUU 57/2016 rd).

Trots att de exempel jag refererat ovan i huvudsak härrör sig från verksamhetsåret, konstaterar jag för tydlighetens skull att det också därförinnan har förekommit situationer där man tvingats diskutera olika brister i lagförslagen med ministerierna. Rättelser har i beredningsskedet föreslagits beträffade en överraskande stor del av alla föredragningslistor för statsrådets allmänna

sammanträde (även gällande andra ärenden än lagförslag). Det förekommer dock stora variationer från en vecka till en annan. Som värst har det krävts rättelser av nästan alla listor för ett visst allmänt sammanträde, medan det i andra fall krävts bara ett fåtal rättelser eller inga alls. I allmänhet ökar antalet listor mot slutet av valperioden och kring årsskiftet, då det är bråttom att föra ärendena vidare, varvid också felen ökar i motsvarande mån. Mindre formfel förekommer allmänt, och vid rättandet av dem är det närmast fråga om finjusteringar, dvs. sådant som snarare hör till lagberedningens kvalitetskontroll. Men det förekommer även allvarligare brister, fel och oklarheter. I dessa fall förväntar vi oss preciseringar eller noggrannare motiveringar.[13] Då och då har jag blivit tillfrågad om huruvida det finns statistiska uppgifter om antalet grundlagsstridigheter i olika regeringars lagförslag, men vi för ingen sådan statistik. Det hör inte heller till justitiekanslerns uppgifter att offentliggöra sådana spekulativa jämförelser, utan justitiekanslern ska med hjälp av sina till buds stående metoder sträva efter att förebygga uppkomsten av rättsliga problem. En metod är att rapportera om iakttagelserna, så att man kan lära sig något av dem.

Justitiekanslern kan ta ställning till grundlagsrelaterade frågor i anslutning till lagstiftningsprojekt också i de fall där justitiekanslern är en av de remissinstanser som ombes yttra sig om ett propositionsutkast. Under verksamhetsåret gav justitiekanslern exempelvis utlåtanden om en ändring av utlänningslagen (OKV/49/20/2015; givet 12.1.2016), om vård- och landskapsreformen (OKV/41/20/2016; givet 4.11.2016) och om en ändring av statstjänstemannalagen (OKV/58/20/2016; givet 24.1.2017).

[13] Statistiska uppgifter om listagranskningen år 2016 finns nedan på s. 45.

Orsaken till att justitiekanslern inte framställt någon anmärkning vid statsrådets allmänna sammanträde

Det finns ännu särskilt skäl att dryfta en fråga som uppmärksammades i den allmänna debatten, dvs. frågan om varför justitiekanslern inte vid statsrådets allmänna sammanträde har framställt någon sådan anmärkning som avses i 112 § i grundlagen.[14] I den nämnda paragrafen bestäms följande: ”Om justitiekanslern finner att lagligheten av ett beslut eller en åtgärd av statsrådet eller en minister eller republikens president ger anledning till anmärkning, skall justitiekanslern framställa en motiverad anmärkning. Om den lämnas obeaktad, skall justitiekanslern låta anteckna sin ståndpunkt i statsrådets protokoll och vid behov vidta andra åtgärder.”

Justitiekanslerns förhandskontroll av lagförslagens grundlagsenlighet sker emellertid på det sätt som beskrivits ovan, före statsrådets allmänna sammanträde.[15] Målsättningen är att eliminera bryderier gällande eventuella grundlagsstridigheter i lagförslagen. Det korrekta skedet för den juridiska dialog varigenom man strävar efter detta infaller i samband med lagförslagets beredning vid ministeriet. En dialog som förs i detta skede ger också den bästa effekten.[16]

Möjligheten att framställa en anmärkning enligt 112 § i grundlagen (och därförinnan enligt motsvarande paragraf i regeringsformen) är

[14] Vid debatten fanns starka förespråkare för principen om att man bör ”slå näven i bordet”.

[15] Exempel på detta ges i RP 175/1999 (detaljmotiveringen till 2 §) samt av Nikula 1999, s. 882–883 och av Jonkka: Oikeuskansleri valtioneuvoston valvojana. Skriften Juhlajulkaisu Mikael Hidén. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2009 s. 101–109.

[16] Grundlagsutskottets ordförande uttryckte i sak detsamma i sitt anförande vid riksdagens plenumsammanträde 15.2.2017.

en ytterlighetsåtgärd inom laglighetskontrollen och har veterligen aldrig använts i samband med ett lagförslag. Mikael Hidén har utrett denna fråga i sin bok från år 1974, där han grundligt behandlar övervakningen av författningsberedningen. Han kände inte till några fall där man skulle ha tillgripit en anmärkning eller protokollsanteckning. Hidéns utredning täcker noggrant åtminstone efterkrigstiden.[17] Trots att justitiekanslerns roll i samband med övervakningen av lagberedningen under det förra seklets början ännu höll på att utformas (det hände till och med att justitiekanslern aktivt deltog i utarbetandet av en lag och dess motivering), har jag inte i justitiekanslerns berättelser och inte heller i forskningslitteraturen eller i några biografier påträffat beskrivningar av fall där den nämnda metoden skulle ha använts. Också Ilkka Saraviita har konstaterat detsamma: ”Regelverket har inte tillämpats under den tid 1919 års regeringsform var gällande och inte heller under det första decennium under vilket 2000 års grundlag varit gällande.” [18] Själv kan jag konstatera att den nämnda metoden inte heller har tillgripits under 2010-talet.

Eftersom det hör till riksdagens behörighet att fatta beslut både om lagstiftningsordningen och om lagarnas detaljerade innehåll, skulle ett sådant kraftfullt ingrepp i riksdagens lagstiftningsmakt från justitiekanslerns sida som avses i 112 § i grundlagen strida mot demokratiprincipen. Trots att justitiekanslern inte har befogenheter att hindra att ett lagförslag överlämnas till riksdagen, skulle lagförslagets behandling de facto avbrytas ifall justitiekanslern vid statsrådets allmänna sammanträde skulle framställa en anmärkning om att lagförslaget strider mot grundlagen och saken skulle antecknas i protokollet. Det är riksdagen som har rätt att besluta hurdana lagar som stiftas, inte justitiekanslern.

Det förfarande som föreskrivs i 112 § i grundlagen kan komma i fråga endast då det är fråga om en uppenbar lagstridighet. Av de orsaker som jag nämnt ovan i detta anförande är det dock svårt att föreställa sig en sådan situation som avses i den nämnda paragrafen i samband med behandlingen av ett lagförslag, i synnerhet då justitiekanslerns roll ställs i relation till grundlagsutskottets roll som tolkare av grundlagen. I detta sammanhang kommer jag närmast att tänka på en sådan situation där det centrala syftet med och innehållet i ett lagförslag obestridligen och på ett så grundläggande sätt står i strid med de mänskliga rättigheterna att riksdagen inte skulle kunna godkänna lagförslaget i enlighet med propositionen eller ens rätta det.

Däremot kan 112 § i grundlagen bli tillämplig i samband med utfärdandet av administrativa beslut och statsrådsförordningar, eftersom statsrådets allmänna sammanträde har den slutliga beslutanderätten beträffande dessa. Även i detta sammanhang bör dock anmärkningsförfarandet tillgripas efter noggrant övervägande (GrUB 9/2005 rd). Vidare kan det vara på sin plats att iaktta det förfarande som föreskrivs i den nämnda paragrafen också i samband med vissa procedurfrågor – exempelvis i samband med jäv – om inte lindrigare ingrepp från justitiekanslerns sida ger önskat resultat. Därutöver har man i rättslitteraturen och tolkningspraxis konstaterat att en anmärkning och vid behov även en protokollsanteckning kan komma i fråga i samband med stadfästandet av en lag.[19]

Även om justitiekanslern inte vidtar sådana åtgärder som avses i 112 § i grundlagen, finns det inget som hindrar justitiekanslern från att

[17] Hidén 1974 s. 288–292.
[18] Ilkka Saraviita: Perustuslaki. Talentum 2011 s. 938–939.
[19] Hidén 1974 s. 290–292, Risto Leskinen: Oikeuskanslerin asema ja tehtävät. Oikeus 1976 s. 155 och Justitiekanslerns berättelse för år 1977 s. 26.

i övervakningssyfte uppmärksamma en rättslig fråga vid statsrådets allmänna sammanträde. Detta sker oftast i samband med procedurfrågor, exempelvis frågor som berör jäv. Då och då har justitiekanslern dock agerat på detta sätt också i samband med sakfrågor. I sådana fall måste den föredragande tjänstemannen självfallet vara på plats (eftersom ärendet berör föredragningsförfarandet). Denna typ av agerande är i och för sig möjligt också i samband med behandlingen av lagförslag. Jag vet att man även i praktiken har agerat på detta sätt. I sådana fall där man i lagförslagets motivering öppet har redogjort för de frågor som ger rum för tolkning med avseende på grundlagen, och beslutsfattarna därmed kan förutsättas ha kännedom om dessa frågor (i synnerhet i samband med omfattande lagstiftningsprojekt), anser jag dock att det är onödigt att i informationssyfte föra fram dem på nytt vid statsrådets allmänna sammanträde. Det är oftast onödigt även med tanke på påverkningsmöjligheterna. Om argumenten inte har haft någon verkan i samband med de juridiska diskussioner som förts under beredningsskedet, kommer de nämligen knappast heller att ha någon effekt vid det snabba beslutsfattandet på den arena där den politiska dominansen är större.

Avslutningsvis

I mitt anförande har jag granskat förhandskontrollen av lagarnas grundlagsenlighet med avseende på justitiekanslerns roll i samband med lagstiftningsprocessen. Under den debatt som fördes både före och efter årsskiftet framfördes olika tankar om hur förhandskontrollen av lagarnas grundlagsenlighet kunde effektiveras. Det lades också fram förslag till ändringar av justitiekanslerns roll och justitiekanslersämbetets ställning i sammanhanget. Bl.a. dryftades ett alternativ enligt vilket justitiekanslern helt och hållet eller åtminstone delvis skulle befrias från behandlingen av klagomål över myndigheternas verksamhet. Man tänkte sig att det därigenom skulle frigöras mer resurser för förhandskontrollen av författningarna. Vidare presenterades en vision enligt vilken tyngdpunkten för justitiekanslersämbetets arbete skulle förskjutas i riktning mot ”oberoende rättsliga tjänster som stöder det praktiska lagberedningsarbetet”. – Avslutningsvis framför jag vissa synpunkter på dessa frågor.

Justitiekanslerns omfattande och mångsidiga uppgiftsfält är en styrka med avseende på laglighetskontrollen. Övervakningen av myndigheterna och statsrådsövervakningen stöder varandra. Vid bedömningen av ett lagförslags grundlagsenlighet måste man förutom tolka grundlagen även fästa vikt vid lagförslagets innehåll och vid de konsekvenser som dess tillämpning kommer att medföra. I detta sammanhang klarar man sig således inte bara med grundlagsjuridik, utan man måste ha mer omfattande kännedom om rättsordningen. Exempelvis har frågor som berör de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna en direkt anknytning till substanslagarna och i sista hand till deras konkreta verkningar. De grundläggande fri- och rättigheternas och de mänskliga rättigheternas faktiska betydelse testas i människors vardag, och därför måste författningsförslagen granskas i relation till det verkliga livet.

Pauliine Koskelo, som är erfaren lagberedare, före detta president för högsta domstolen och för närvarande människorättsdomare vid Europadomstolen, har konstaterat följande, vilket är relevant också för den kontroll som justitiekanslern utövar: ”Då lagförslagen bedöms med avseende på grundlagen krävs det ofta att flera olika slags synpunkter beaktas. Det kan vara fråga om att ta hänsyn till olika grundläggande fri- och rättigheter och tillåtna grunder för in-

skränkning av dem eller om en avvägning mellan sinsemellan motstridiga fri- och rättigheter. Den typ av bedömning och noggrann avvägning som dessa frågor kräver förutsätter kännedom förutom om de grundläggande fri- och rättigheterna även om den fråga eller det ämne lagförslaget berör." [20] Kimmo Sasi, tidigare ordförande för grundlagsutskottet, hänvisar likaså till vikten av såväl grundlagsexpertis som substansexpertis då han dryftar hur man kunde lösa det problem som orsakas av att "grundlagsexperterna i allmänhet inte är experter på de frågor som regleras i de föreslagna lagarna och framför allt inte har kännedom om den praktiska verksamhet som regleringen berör."[21]

Behandlingen av klagomål ger justitiekanslersämbetet sakkunskap om olika rätts- och förvaltningsområden samt en känsla för hur ändamålsenliga lagarna i praktiken är och för vilken typ av rättsliga problem människor stöter på i samband med lagarnas tillämpning. Det perspektiv som justitiekanslersämbetet erhåller på detta sätt är värdefullt då man i samband med statsrådsövervakningen bedömer lagförslagens konsekvenser ur grundlagssynvinkel. Exempelvis vid bedömningen av beredningen av lagstiftning som berör social- och hälsovårdssektorn, kommunala frågor, rättsskipningen eller landets interna säkerhet har man nytta av att den sakkunskap som justitiekanslersämbetet förvärvat i samband med behandlingen av klagomål beträffande förvaltningsområdet i fråga kan utnyttjas vid statsrådsövervakningen. I början av mitt anförande gestaltade jag justitiekanslerns övervakning som en dialog dels med statsrådet och dels med riksdagen. Det finns dock skäl att beakta att en tredje typ av dialog förs i och med förmedlingen av erfarenheter genom människors klagomål, och att denna dialog i mer vidsträckt bemärkelse berör lagarnas tillämpningspraxis. Ifall denna kontaktyta avskaffas, förloras kontakten till den arena där lagarna får liv.

Förslaget om att tyngdpunkten för justitiekanslersämbetets arbete borde förskjutas i riktning mot "oberoende rättsliga tjänster som stöder det praktiska lagberedningsarbetet" skulle – hur oskyldigt det än verkar – i praktiken innebära en förändring av justitiekanslerns roll och en avsevärd avgränsning av uppgiftsfältet. Justitiekanslern skulle då bli en tjänsteman som i egenskap av operativ juridisk rådgivare deltar i statsrådets planeringsarbete och främjar beslutsfattandet. Justitiekanslerns roll som laglighetsövervakare skulle avskaffas, och därmed också möjligheten att vidta sådana åtgärder som är förenade med denna roll. För närvarande är justitiekanslerns roll tydlig. Också då justitiekanslern med stöd av 108 § 2 mom. i grundlagen på begäran ger upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor, sker verksamheten i övervakningssyfte.

Vid justitiekanslerns övervakning av statsrådet kombineras element av både extern och intern övervakning. Å ena sidan är justitiekanslern utomstående och oberoende i förhållande till statsrådets beslutsfattande, vilket ger övervakningen trovärdighet. Å andra sidan kan justitiekanslern följa den verksamhet som omfattas av övervakningen på mycket nära håll, vilket gör övervakningen effektiv.[22] Då justitiekanslern med de metoder som hänför sig till övervakningen och med stöd av de befogenheter som föreskrivs i lag kan ingripa i problem som uppdagats i anslutning till lagstiftningsprocessen, kan problemen åtgärdas snabbt och enkelt, före själva beslutsfattandet. Det är även ett faktum att en

[20] Koskelo 2016 s. 31.

[21] Kimmo Sasi: Asiantuntijat perustuslakivaliokunnan lausuntotyössä. Skriften Juhlajulkaisu Mikael Hidén. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2009 s. 160.

[22] För en mer ingående redogörelse för den interna och externa laglighetskontrollen, se Jonkka 2009 s. 117 och de källor som nämns där.

övervakare som åtnjuter reella befogenheter har större pondus än en rådgivare.

Då var och en av de aktörer som deltar i förhandskontrollen av lagarnas grundlagsenlighet handlar i enlighet med den roll som föreskrivs för dem i lagstiftningen, behövs knappast några strukturella eller organisatoriska förändringar eller systemförändringar. Såsom granskningen ovan visar finns det ändå utrymme för förbättringar, och även den inbördes dialogen kunde kanske vidareutvecklas. Det finns således rum för fortsatta diskussioner om dessa frågor. Det här är dock för min del det sista anförandet i detta forum.

Risto Hiekkataipale

Arbetet ger resultat!

Klagomålens behandlingstid är i sin ordning

Jag har sedan år 1984 varit med om att utarbeta berättelsen för justitiekanslern i statsrådet. Ett bekymmer som hittills aktualiserats varje år har utgjorts av att klagomålsärendenas behandlingstid varit oskäligt lång, eller åtminstone längre än vad som uppställts som målsättning. Den aktuella berättelsen, dvs. justitiekanslerns berättelse för år 2016, är den första av dessa berättelser där det inte finns behov av att ta upp klagomålens långa behandlingstid, som nästan hunnit bli en evighetsfråga, och försöka formulera en godtagbar motivering till den.

Enligt den målsättning som blivit vedertagen i justitiekanslersämbetets verksamhets- och ekonomiplan ska klagomålsärendena behandlas inom högst ett år, och sådana klagomålsärenden som inte kräver några särskilda åtgärder avgöras inom tre månader. Den 2 januari 2017 kunde avdelningschefen vid avdelningen för rättsövervakning i sitt följebrev till den detaljerade statistik som sammanställs för varje föredragandes del meddela att det ”vid justitiekanslersämbetet inte fanns ett enda klagomål som varit under behandling i över ett år. Bland de klagomål som inte krävde några särskilda åtgärder fanns det dessutom nästan inga ärenden som varit under behandling hos föredragandena i mer än tre månader.”

Hur hade man lyckats uppnå detta mål vid justitiekanslersämbetet?

Det finns många orsaker till detta. För det första har hela personalen genomgående arbetat på det sätt som man gemensamt slagit fast i verksamhets- och ekonomiplanen. Föredragandena har berett de klagomålsärenden de blivit tilldelade i enlighet med beredningsanvisningarna, genom att skaffa de myndighetsutredningar som ärendet kräver och ge klaganden tillfälle att ge ett bemötande. Man har i alla sammanhang strävat efter att undvika sådana mellanskeden där inga åtgärder vidtas i ärendet.

Genom att beakta föredragandenas individuella arbetsprestationer i samband med lönesättningen har man kunnat upprätthålla och i viss mån också främja arbetets intensitet och föredragandenas yrkesskicklighet. Det hör dock inte till biträdande justitiekanslerns uppgifter att befatta sig med detaljfrågor inom detta område. I och med att klagomålsärendena avgörs på fö-

redragning, presenterar den person som avgör ärendet sin syn på föredragandens individuella prestation i synnerhet i det fall där föredragandens grepp om arbetet och yrkesmässiga prestation ger anledning att höja de individuella prestationspoängen.

Det lönesättningssystem som utarbetats av utomstående konsulter och som tillämpats i oförändrad form i mer än tio år har dock i vissa avseenden tjänat ut vid det här laget. Tillämpningen av bedömningsskalan utgör på det hela taget inte längre ett genuint effektivt incitament, åtminstone inte när det gäller bedömningsskalans övre del. För en föredragande som utfört sitt arbete korrekt och även utvecklats i sin yrkesroll är det inte sporrande att 35 % av den grundlön som fastställts för tjänstens kravgrupp utgör den övre gränsen för det lönetillägg som hänför sig till hans eller hennes individuella arbetsprestation. Ett alternativ skulle vara att det lönetillägg som enligt det gällande bedömningssystemet betalas för en erfaren föredragandes individuella arbetsprestation höjs till 40 % av grundlönen. I detta fall skulle det dock finnas skäl att fråga sig om det lönar sig att använda personer med dylik exceptionellt god prestationsförmåga och yrkeskunskap för föredragning av klagomålsärenden, eller om det även ur helhetssynvinkel skulle vara fördelaktigare att använda sådana förmågor exempelvis för ministeriernas mest krävande sakkunniguppgifter.

För att det resultatrika arbetet ska fortgå borde således lönesättningen vid justitiekanslersämbetet ses över på något sätt.

De orsaker som lett till att man lyckats nå den behandlingstid som fastställts som målsättning anges inte här i någon preferensordning. Vid sidan av föredragandenas arbete, vilket förtjänar erkänsla, finns det även skäl att särskilt nämna vissa aspekter som hänför sig till användningen av arbetstiden. Man har lyckats effektivera verksamheten avsevärt genom en enkel men effektiv åtgärd, dvs. genom att också den person som avgör klagomålsärendena i regel befunnit sig på arbetsplatsen under arbetstiden och utfört de arbetsuppgifter som anvisats honom. Eftersom samtliga klagomålsärenden – klagomål såväl från kverulanter som från sakliga personer, klagomål som hör till justitiekanslerns behörighet och sådana som faller utanför behörigheten, invecklade och tydliga klagomål, juridiskt enkla klagomål och sådana som i juridiskt avseende är svåra att avgöra osv. – avgörs på föredragning, och då 1 700–1 800 klagomålsärenden varje år föredras för biträdande justitiekanslern och biträdande justitiekanslerns ställföreträdare, vilka enligt arbetsordningen är de som i första hand avgör klagomålen, kvarstår tämligen lite arbetstid för andra aktiviteter.

Den typ av ärenden som hänför sig till justitiekanslersämbetets förvaltning har jag inte inkluderat i granskningen, också på grund av att de inte hör till de uppgifter som i justitiekanslersämbetets arbetsordning föreskrivs för biträdande justitiekanslern, med undantag närmast för ärenden som berör justitiekanslersämbetets verksamhets- och ekonomiplan samt arbetet i ledningsgruppen. De personer som avgör ärendena har en okränkbar autonom och oberoende ställning såväl när det gäller att avgöra klagomål som när det gäller att fatta beslut i andra ärenden. Samtidigt är det klart att det är nyttigt och en fördel för arbetet att kunna samtala med en kollega som i åratal sysslat med frågor som hänför sig till laglighetskontrollen eller som har omfattande sakkännedom inom sitt eget specialområde. Syftet med den växelverkan som sker mellan den person som avgör ärendet och föredraganden, vilken bereder klagomålsärendet så att det kan föredras, är att ge föredraganden tankar om hur ärendet kan hanteras i processuellt eller materiellt avseende, och ibland även ge till-

läggsvägkost, så att ärendet efter en grundlig beredning snabbt kan läggas fram för avgörande. I och med att endast ett fåtal äldre klagomål varit under behandling hos föredragandena, har samtalen om aktuella avgränsade problempunkter i allmänhet kunnat föras vid rätt tid.

Nya problem i anslutning till samhällsutvecklingen

Det har varit ett medvetet val från min sida att inte i någon större utsträckning satsa på inspektionsverksamheten. Bakgrunden till detta utgörs för det första av mina erfarenheter av att tidigare års inspektionsresor inte ofta gett sådana reslutat som varit av betydelse med tanke på laglighetskontrollen. Dessutom kan man också med hjälp av mindre grundliga inspektioner av myndighetsverksamheten på ett enkelt sätt ur ärendehanteringssystemet hos vilken sådan myndighet som helst som utarbetar polisundersökningsdokument eller fattar förvaltningsbeslut eller andra beslut, eller vidtar andra typer av åtgärder, få information exempelvis om myndighetens äldsta oavgjorda ärenden. Det är likaså klart att ledningen för vilken inspekterad myndighet som helst nuförtiden skulle kunna motivera de dröjsmål som förekommit vid ärendenas behandling med sådana personalnedskärningar som under den senaste tiden gjorts med hänvisning till ”ekonomiska orsaker och produktionsorsaker”. Då en arbetslös, en person med funktionsnedsättning, en utmattad ensamförsörjare eller en fattig som väntar på ett beslut om utkomststöd i sitt akuta trångmål anför klagomål över förfarandet t.ex. vid en arbetskraftsmyndighet, socialvårdsmyndighet, barnskyddsmyndighet eller Folkpensionsanstalten, varav den sist nämnda i skrivande stund är högaktuell i detta sammanhang, kan man inte inom ramen för laglighetskontrollen godta en hänvisning till personalnedskärningar eller ens till det faktum att arbetsbördan för myndighetens återstående personal blivit orimlig som orsak till passivitet, dröjsmål, dåligt bemötande av en klient eller felaktiga eller bristfälligt motiverade beslut. Av orsaker som de högsta laglighetsövervakarna inte har möjligheter att påverka håller denna samhällsutveckling emellertid på att vinna terräng inom hela förvaltningen. Laglighetsövervakaren kan naturligtvis i sina klagomålsavgöranden konstatera att de besparingar som riktas mot myndigheternas personal inte får påverka individers rätt till lagstadgade förmåner eller deras rätt att utan dröjsmål få tillbörliga förvaltningstjänster, men laglighetsövervakaren kan inte med hjälp av sina påföljdsavgöranden kräva att en myndighet ska anställa tillräckligt med personal för skötseln av sina uppgifter.

Alla brister och fel som uppdagas inom ramen för laglighetskontrollen orsakas dock självfallet inte av att myndigheterna lider av ett personalunderskott, men personalunderskottet utgör för närvarande den viktigaste enskilda orsaken till försämringen av myndigheternas serviceförmåga. Den ekonomiska situationen inom den offentliga förvaltningen och den rådande samhällsutvecklingen har också lett till att tyngdpunkterna för laglighetskontrollen och möjligheterna att vidta åtgärder inom ramen för laglighetskontrollen har påverkats i en negativ riktning. Såväl i klagomålsavgörandena som i samband med myndighetsinspektionerna befattar man sig nämligen till största delen med frågor som redan är allmänt kända och är av underordnad betydelse med tanke på helheten. Exempelvis i de avgöranden som berör de grundläggande fri- och rättigheterna hänvisar man ofta till 20 § i grundlagen, som gäller rättsskyddet, men bakom själva avgörandena ligger oftast i materiellt hänseende endast små brister i anslutning till god förvaltning. Samtidigt

har emellertid nivån på olika lagstadgade förmåner och samhälleliga social-, äldreomsorgs- och barnskyddstjänster samt andra motsvarande tjänster, liksom kapaciteten hos de myndigheter som svarar för dessa tjänster, på flera punkter försämrats i sådan utsträckning att detta kan anses äventyra det allmännas skyldighet att enligt 22 § i grundlagen se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Varken rätten att anföra klagomål eller klagandena får förringas. Man ska förhålla sig allvarligt till klagomålen och respektfullt till klagandena, eftersom klagomål anförs på grund av att klaganden i egenskap av part i ett förvaltnings- eller rättegångsförfarande eller kund inom förvaltningen har bemötts dåligt, drabbats av ett dröjsmål eller eventuellt till och med blivit utsatt för lagstridigheter i samband med beslutsfattandet. Det inkommer regelbundet också sakligt motiverade klagomål som observanta personer anför angående mer allmänna aktuella frågor och missförhållanden. På grundval av min ungefär tioåriga erfarenhet av att avgöra klagomål har jag emellertid på känn att antalet obetänksamt och förhastat formulerade klagomålsskrivelser har ökat, liksom antalet skrivelser om frågor som inte ens enligt en vid tolkning hör till laglighetsövervakarnas uppgiftsområde. Också bland denna typ av klagomål finns det dock klagomålsskrivelser som berör sådana reella problem som är av betydelse för klagandena, men som klagandena inte har kunnat eller orkat presentera i en rättsligt begriplig form. En klagomålsskrivelse som har utarbetats i en trängd situation kan t.ex. främst innefatta en utskällning av den handläggare vid arbetslöshetskassan som förkastat sökandens ansökan om en förtjänstbunden arbetslöshetsförmån, men också ”bakom” en dylik klagomålsskrivelse kan en föredragande som med sakkunskap sätter sig in i ärendet finna ett reellt rättsskydds- eller laglighetskontrollproblem i anslutning till utkomstskyddet för arbetslösa, vilket i bästa fall kan åtgärdas till följd av klagomålet.

Alltför många klagomål måste lämnas utan prövning

En uppseendeväckande iakttagelse utgörs av att ungefär hälften (1 031) av de klagomål som anfördes hos justitiekanslern år 2016 var sådana som inte krävde några utredningsåtgärder alls (se s. 188). De klagomålsärenden som hänför sig till denna punkt i statistiken är närmast sådana klagomål som inte undersöks närmare i fråga om sitt innehåll, av de orsaker som framgår av underpunkterna i statistiken. Utöver dessa klagomål finns det även ett antal sådana klagomål som kräver utredningsåtgärder men som redan efter en ytlig utredning kan avgöras genom ett konstaterande av att det inte uppdagats något felaktigt förfarande i ärendet.

Den största kategorin av klagomålsskrivelser som lämnats utan prövning utgörs av ärenden som förfallit på grund av att klagomålet återtagits eller ”på någon annan grund”. I och med att klagomål återtas mycket sällan, utgörs de klagomålsskrivelser som avses i punkt 8 i statistiken över klagomål som lämnats utan prövning (340 st.) således till största delen av klagomål som förfallit på grund av att de varit så ospecificerade, otydliga eller osakliga att skrivelserna måste föredras för avgörande utan svar, ”ad acta”. En annan betydande kategori klagomålsskrivelser som lämnats utan prövning i sak utgörs av sådana ärenden som avses i punkterna 1 och 2 i statistiken (ärenden som inte hör till justitiekanslerns behörighet eller som är under behandling hos en behörig myndighet eller som förfarande kan överklagas).

När det gäller sådana klassiska ansökningsärenden som ska behandlas enligt förvaltningslagen är förfarandet tydligt. Sökanden ansöker t.ex. om en rättighet eller förmån eller ett tillstånd hos den behöriga myndigheten och meddelas ett motiverat avgörande med anledning av sin ansökan. Det är mycket ovanligt att ett ansökningsärende lämnas utan prövning. Det förfarande där klagomål anförs hos de högsta laglighetsövervakarna är medborgarorienterat och formfritt. Dessutom kan vilket förfarande som helst som hänför sig till myndighetsverksamheten eller skötseln av en offentlig uppgift uppmärksammas i ett klagomål. Därför är det förståeligt att en relativt stor del av de ärenden som inleds inom ramen för det formfria klagomålsförfarandet lämnas utan prövning i sak, i synnerhet med tanke på att också spontana och ospecificerade e-postmeddelanden och åsiktsyttringar registreras som klagomål hos laglighetsövervakarna. Denna trend, som i dagens läge innebär att ungefär hälften av de ärenden som inleds hos laglighetsövervakarna i fråga om sitt innehåll är sådana att de lämnas utan prövning, måste dock betraktas som otillfredsställande.

Det borde vara möjligt att göra något åt saken.

Genom den ändring av 4 § (536/2011) i lagen om justitiekanslern i statsrådet som trädde i kraft vid ingången av år 2011 ersattes den tidigare lagens kriterier för när ett klagomål ska undersökas med en formulering som bättre möjliggör prövning från fall till fall. Avsikten var att utöka justitiekanslerns prövningsrätt när det gäller att fatta beslut om vilka åtgärder ett klagomål föranleder. Justitiekanslern gavs mer omfattande möjligheter än förut att bedöma om det är fråga om ett sådant klagomålsärende som det finns skäl att undersöka enligt s.k. fullskaligt förfarande, eller om ärendet kan behandlas enligt ett enklare förfarande, utan att iakttagandet av gällande lagar, rättsskyddet eller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna eller de mänskliga rättigheterna äventyras. Den utvidgning av prövningsrätten som lagändringen medförde i samband med avgörandet av ärendena omfattar samtliga klagomål som hör till justitiekanslerns behörighet. Genom de ändringar varigenom kraven på klagomålsärendenas beredning och utarbetandet av klagomålsavgörandena lindrades har man i viss mån lyckats förkorta behandlingstiden för den typ av klagomål som avsågs i motiveringen till lagändringen. Dessutom har man fått mer tid över för beredningen av viktigare ärenden.

I samband med beredningen av den aktuella lagändringen granskades också det eventuella behovet av att utöka lagen med en bestämmelse om sådana ärenden som faller utanför laglighetskontrollen och för vars del klagomålen lämnas utan prövning. I praktiken skulle det i relativt stor utsträckning ha varit fråga om den typ av klagomål som avses under rubriken ”Ärenden som inte förutsatte några utredningsåtgärder” i justitiekanslersämbetets statistik över klagomålsavgörandena. Det var dock ett medvetet val att inte ta in några formella bestämmelser om saken i lagen, vilka skulle utgöra en belastning för laglighetskontrollarbetet. Eftersom det emellertid finns ett uppenbart behov av att minska antalet klagomål som lämnas utan prövning i sak, kan man försöka främja saken med hjälp av upplysande verksamhet, t.ex. genom att på justitiekanslersämbetets webbplats offentliggöra en liknande förteckning som beskrivits ovan, med exempel som åskådliggör saken.

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.

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 2016 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 2016 verksam i denna uppgift i 130 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 lagligheten av ett beslut eller en åtgärd av statsrådet eller 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.

Justitiekanslern ska även 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 chefsämbetsverk 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 verksamhet som bedrivs vid ämbetsverk som är anknutna till riksdagen och verksamhet som övervakas av organ som utsetts av riksdagen. Enligt vedertagen praxis övervakar de högsta laglighetsövervakarna, dvs. justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman, inte varandras verksamhet. Också republikens presidents och statsrådets ställning som statsorgan kan medföra begränsningar i justitiekanslerns övervakningsbehörighet.

Justitiekanslerns roll vid övervakningen av republikens presidents och statsrådets ämbetsåtgärder behandlas närmare i avsnitt 3.

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 samt 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 genom slumpmässigt urval tingsrätternas straffdomar. 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. Hovrätterna ska delge justitiekanslern den berättelse som de utarbetat om iakttagelser som gjorts i samband med övervakningen av underrätterna, samt informera justitiekanslern om sådana omständigheter som kan leda till att tjänsteåtal mot en tjänsteman inom domstolsväsendet eller en åklagare väcks vid hovrätten. Också förundersökningsmyndigheterna och åklagarna ska underrätta justitiekanslersämbetet om sådana ärenden där domare misstänks för tjänstebrott. År 2016 fick justitiekanslersämbetet ta emot en enda ovan avsedd underrättelse från en hovrätt, och 26 underrättelser från polisen om ärenden där domare misstänktes för tjänstebrott. Därutöver sänder Rättsregistercentralen varje månad ett slumpmässigt urval kopior av de beslutsmeddelanden som berör domstolarnas straffdomar till justitiekanslern.

Justitiekanslern undersöker inkomna klagomål i sådana fall där 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 då 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, 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 i det aktuella fallet, samt ge klaganden 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. Enligt den uppgiftsfördelning som fastställts mellan justitiekanslern och riksdagens justitieombudsman är justitiekanslern 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 2016 överförde justitiekanslern 65 klagomålsärenden till riksdagens justitieombudsman, medan justitieombudsmannen överförde 10 klagomålsärenden till justitiekanslern.

Med anledning av ett klagomål som anförts hos justitiekanslern vidtar justitiekanslern de åtgärder som anses vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I ärendet inhämtas sådan utredning som justitiekanslern anser behövlig. Om det finns orsak att anta att ärendet kan ge anledning till kritik mot den övervakades förfarande, ska justitiekanslern ge den övervakade tillfälle att bli hörd innan ärendet avgörs.

I sådana 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 justitiekanslern 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 uppmärksamma aktören på det förfarande som lag eller 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 och 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 översyn och ändring av lagstiftning och andra bestämmelser, om det vid övervakningen har visat sig att vissa bestämmelser är bristfälliga eller motsägelsefulla eller 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. Exempelvis omfattas privaträttsliga aktiebolag som helt och hållet ägs av staten inte av justitiekanslerns övervakningsbehörighet, om inte bolaget i fråga har anförtrotts offentliga förvaltningsuppgifter. Enligt grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock anförtros endast myndigheter.

Övervakning av den verksamhet 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 tillsynsärende vid den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund. Justitiekanslern har också rätt att yrka på att Finlands Advokatförbunds styrelse ska vidta åtgärder mot en advokat som enligt justitiekanslerns uppfattning 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 besvärsärendet ska justitiekanslern ges tillfälle att bli hörd med anledning av besvären 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 besvärsärendet ska justitiekanslern ges tillfälle att bli hörd med anledning av besvären 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.

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 den interna verksamheten vid justitiekanslersämbetet, 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. Vid avdelningen för statsrådsärenden behandlas ärenden som gäller övervakningen av statsrådet, klagomål som hänför sig till övervakningen av statsrådet samt ärenden som gäller övervakningen av advokater och offentliga rättsbiträden. Vid avdelningen för rättsövervakning behandlas de klagomål som riktats till justitiekanslern, ärenden som gäller övervakningen av domstolar samt annan laglighetskontroll som inte ankommer på avdelningen för statsrådsärenden. Vid avdelningen för rättsövervakning behandlas dessutom ärenden som berör tjänsteåtal mot tjänstemän inom domstolsväsendet, granskning av straffdomar samt extraordinärt ändringssökande. Vid administrativa enheten behandlas ärenden som gäller ämbetsverkets interna förvaltning och ekonomi, personalutbildning och information samt sammanställande av justitiekanslerns berättelse. Avdelningscheferna leder och utvecklar verksamheten vid avdelningarna samt svarar för verksamhetens effektivitet. Kanslichefen är chef för administrativa enheten.

Personal

År 2016 fanns det 36 ordinarie tjänster vid justitiekanslersämbetet, varav två var obesatta. Under sommarmånaderna arbetade dessutom två studerande som visstidsanställda högskolepraktikanter vid ämbetsverket. De anställda vid justitiekanslersämbetet fördelade sig på följande sätt mellan de olika personalkategorierna:

- *3 inom ledningen* (justitiekanslern, biträdande justitiekanslern, kanslichefen)
- *2 övriga chefer* (2 referendarieråd som arbetade som avdelningschefer)
- *19 föredragande* (3 referendarieråd, en konsultativ tjänsteman, 10 äldre justitiekanslerssekreterare, 2 justitiekanslerssekreterare, en föredragande, 2 notarier)
- *3 övriga sakkunniga* (en personalsekreterare, en informatör, en informatiker)
- *7 anställda för myndighets- och kanslitjänster* (en registrator, en avdelningssekreterare, 3 kanslisekreterare, en vaktmästerichef, en vaktmästare)

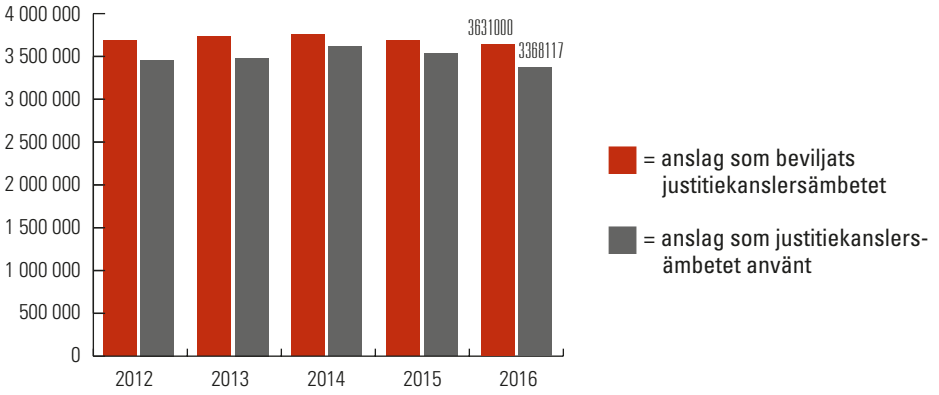
De anställda vid ämbetsverket fördelade sig på följande sätt mellan de olika enheterna:

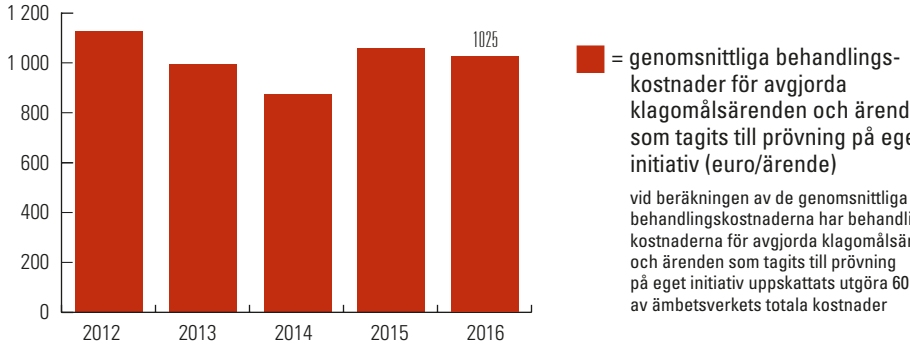
- *3 inom ledningen*
- *5 vid avdelningen för statsrådsärenden*
- *16 vid avdelningen för rättsövervakning*
- *10 vid administrativa enheten*

Ekonomi

I statsbudgeten för år 2016 anvisades 3 660 000 euro för justitiekanslersämbetets omkostnader. I den andra tilläggsbudgeten för år 2016 minskades anslaget dock med 29 000 euro. Från året innan överfördes 934 342 euro.

Under år 2016 användes 3 368 117 euro vid justitiekanslersämbetet. Löneutgifterna utgjorde 81,9 % och de övriga omkostnaderna 18,1 % 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 verkningsfullhet.

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

En representant för justitiekanslersämbetet medverkar 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 likaså till de uppgifter som justitiekanslersämbetet svarar för inom ramen för laglighetskontrollen. Till de viktigaste internationella nätverken hör Europeiska ombudsmannanätverket och Internationella ombudsmannainstitutet (IOI). Genom den internationella verksamheten får ämbetsverket dels aktuell information och dels möjligheter att utöva inflytande i relevanta frågor. Den internationella verksamheten upprätthåller och främjar också sakkunskapen hos ämbetsverkets personal.

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

3

ÖVERVAKNINGEN 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 föredragningen för republikens president. 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 också klagomål gällande ärenden som ska föredras. Syftet med den övervakning som utförs under beredningsskedet är att på förhand utreda olika frågor som är förknippade med ärendena, 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 det i allmänhet inga dokument som omfattas av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (nedan 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 biträdande justitiekanslern såsom justitiekanslerns ställföreträdare. Justitiekanslern ska vid behov framställa en anmärkning angående beslutsfattandets lagenlighet, men justitiekanslern kan inte på rättslig väg hindra beslutsfattandet. De ställningstaganden som meddelas i samband med övervakningen under beredningsskedet iakttas dock i regel, vilket innebär att det i allmänhet inte längre finns några skäl att framställa anmärkningar i samband med beslutsfattandet.

Till justitiekanslerns efterhandskontroll av beslutsfattandet hör att behandla klagomål som anförs 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 ansvarar 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, statsrådsförordningar, tjänsteutnämningar, statsrådets skrivelser i EU-ärenden och olika beslut som hänför sig till statsfördrag.

Vid granskningen av regeringspropositioner uppmärksammas tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, bemyndigandena att utfärda förordningar och föreskrifter samt motiveringen till den valda lagstiftningsordningen. Ifall det i ljuset av grundlagsutskottets praxis konstateras att frågan om en föreslagen lags grundlagsenlighet inte har behandlats tidigare eller att frågan 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 en lag som antagits av riksdagen föredras för republikens president. Särskilt uppmärksammas republikens presidents beslut om lagens ikraftträdandetidpunkt. Om riksdagen redan har fattat beslut om ikraftträdandet, kan fastställelsen av tidpunkten för lagens ikraftträdande inte läng-

re föredras för presidenten i samband med stadfästelsen av lagen.

För statsrådsförordningarnas del granskas de förutsättningar för utfärdande av förordningar som anges i 80 § i grundlagen. En förordning får inte utfärdas om det inte finns ett lagstadgat bemyndigande för detta, och förordningens bestämmelser måste hålla sig inom ramen för bemyndigandet. I en förordning är det inte heller 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 utnämningsförslagen är försedda med en tillbörlig motivering. 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 tjänsteutnämningsgrunder som anges i 125 § i grundlagen (skicklighet, förmåga och beprövad medborgerlig dygd). Valet av den person som bland de mest meriterade sökandena utses till tjänsten ska motiveras med sådana objektiva fakta som är relevanta med avseende på tjänsten. Vid granskningen av föredragningslistorna tar man däremot inte ställning till vilken person som är mest meriterad bland de sökande som uppfyller de rättsliga kriterierna 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 särskild vikt vid att skrivelsen i enlighet med grundlagen överlämnas till riksdagen utan dröjsmål efter att statsrådet har fått kännedom om förslaget. Dessutom granskar man att skrivelsen innefattar alla de uppgifter som är av betydelse med tanke på riksdagsbehandlingen. Skrivelsen ska innefatta 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 godkännandet inhämtas innan statsrådet eller presidenten fattar beslut om saken. Godkännandet av ett fördrag förs till riksdagen för behandling genom en regeringsproposition. När det gäller beslut som berör statsfördrag granskar man också 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.

Granskningen av föredragningslistor år 2016

Vid justitiekanslersämbetet granskades alla föredragningslistor som behandlades vid statsrådets allmänna sammanträden och presidentföredragningarna under verksamhetsåret. Av föredragningslistorna innehöll 13 % ett eller flera fel, till följd av vilka justitiekanslersämbetet gav rättelseuppmaningar. Av felen var 48 % uppenbart av rättslig karaktär, vilket innebar att felen berörde behörigheten eller andra lagliga förutsättningar för beslutsfattandet, eller lagtekniska frågor. Lagtekniska fel förekom närmast i sådana statsrådsförordningar som inte hade granskats vid justitieministeriets laggranskningsenhet. Justitiekanslersämbetets rättelseuppmaningar ledde i nio fall till att föredraganden drog tillbaka föredragningslistan. I dessa fall var det fråga om fel som inte kunde rättas genast eller om ärenden som inte hörde till statsrådets allmänna sammanträdes behörighet. De övriga felen var närmast av teknisk karaktär och berörde korrektheten i samband med beslutsfattandet, noggrannheten och iakttagandet av sådan enhetlig praxis som fastställts i olika anvisningar.

Tio av de ovan nämnda rättelseuppmaningarna berörde regeringspropositioner. I två fall förutsattes det att propositionen skulle utökas med ett uttalande om behovet av att inhämta ett utlåtande av grundlagsutskottet och i fem fall begärdes det att bedömningen av propositionens förhållande till grundlagen skulle kompletteras på något annat sätt. Förutom genom rättelseuppmaningarna kontaktades föredragandena i samband med granskningen av regeringspropositioner i 29 fall på grund av att hörandet hade refererats på ett bristfälligt sätt i propositionens motivering.

Sådana rättsliga frågor och procedurfrågor som hänförde sig till föredragningslistorna behandlades vid justitiekanslersämbetet också före den egentliga granskningen av föredragningslistorna. I de utlåtanden och ställningstaganden som begärdes av justitiekanslern gjordes dessutom förhandsbedömningar av många frågor, ibland även frågor av stor betydelse, och tillhandahölls rådgivning för ministeriernas tjänstemän i praktiska frågor som berörde beslutsfattandet. I ungefär 4 % av fallen behandlades ärendena på föredragningslistorna åtminstone delvis vid justitiekanslersämbetet innan listorna delades ut för beslutsfattande.

Statsrådets beslutsfattande år 2016

Vid statsrådets allmänna sammanträden behandlades år 2016 sammanlagt 1 587 ärenden (1 512 året innan). Regeringen överlämnade 269 regeringspropositioner (169 året innan) och 77 statsrådsskrivelser i EU-ärenden (22 året innan) till riksdagen. Statsrådet höll 60 allmänna sammanträden under året (58 året innan).

De fel som uppdagades vid övervakningen av beslutsfattandet föranledde i fem fall åtgärder från justitiekanslerns sida. I fyra fall fördröjdes ärendets föredragning i förhållande till den planerade tidtabellen (OKV/8/50/2015, OKV/11/50/2015, OKV/13/50/2015 och OKV/4/50/2016, se. s. 48 framåt) och i ett fall föranledde beslutsförslaget ett felaktigt beslut (OKV/12/50/2015, se. s. 50). I ett fall uppdagades det senare, till följd av ett klagomål, att förfarandet varit felaktigt (OKV/1168/1/2015, se. s. 51).

Republikens presidents beslutsfattande år 2016

Republikens president fattade under verksamhetsåret 487 beslut i statsrådet (461 året innan). Under året hölls 26 presidentföredragningar (23 året innan).

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

Republikens president fattade alla sina beslut i enlighet med statsrådets beslutsförslag. Under år 2016 förekom det således inga sådana situationer vid beslutsfattandet 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 fråga om en statsrådsskrivelse

Justitiekanslern beslutade på eget initiativ undersöka det förfarande som statsrådet iakttagit vid behandlingen av Europeiska kommissionens förslag av den 27 maj 2015 om interna förflyttningar av personer (COM(2015) 286 final). I det aktuella fallet var det fråga om tillämpning av 96 och 97 § i grundlagen, som gäller statsrådets och riksdagens samarbete i samband med EU-ärenden. I 96 § i grundlagen åläggs statsrådet en rättslig skyldighet att utan dröjsmål sända ett förslag som utarbetats inom EU till riksdagen genom en skrivelse (en s.k. U-skrivelse) så att riksdagen kan ta ställning till förslaget. Enligt 12 § i lagen om statsrådet fattar statsrådets allmänna sammanträde beslut om överlämnandet av en skrivelse till riksdagen. Överlämnandet av en sådan E-skrivelse som avses i 97 § i grundlagen eliminerar inte skyldigheten att så fort som möjligt överlämna en U-skrivelse om saken.

Kommissionens beslutsförslag utgjorde ett sådant U-ärende som avses i 96 § i grundlagen. Inrikesministeriet hade på grund av den strama tidtabellen överfört det aktuella förslaget till riksdagen för behandling 5.6.2015 genom en sådan E-skrivelse som avses i 97 § i grundlagen. I E-skrivelsen konstaterades det att man omgående skulle sända riksdagen också en sådan U-skrivelse om saken som avses i 96 § i grundlagen. Detta förfarande valdes på grund av att förslaget skulle behandlas av EU:s råd för rättsliga och inrikes frågor (RIF-rådet) 16.6.2015 och man behövde preliminära ställningstaganden för rådets sammanträde. Justitiekanslern betraktade till denna del inrikesministeriets förfarande som motiverat.

Vid inrikesministeriet utarbetades i juni 2015 en sådan U-skrivelse om saken som avses i 96 § i grundlagen, men på rekommendation av statsrådets kansli fördes U-skrivelsen emellertid inte till statsrådets allmänna sammanträde för beslutsfattande, utan vid inrikesministeriet utarbetades i stället en sådan kompletterande E-skrivelse om saken som avses i 97 § i grundlagen, vilken behandlades av EU-ministerutskottet. Det ärende som berörde interna förflyttningar behandlades i det inofficiella RIF-rådet 9–10.7.2015 och 20.7.2015, där man nådde politisk enighet om saken. Den U-skrivelse som utarbetats av inrikesministeriet fördes emellertid till statsrådets allmänna sammanträde för beslutsfattande först 10.9.2015, och överlämnades till riksdagen samma dag. RIF-rådet antog beslutet om interna förflyttningar 14.9.2015, utan diskussion.

Justitiekanslern konstaterade att den erhållna utredningen visade att behandlingen av förslaget om interna förflyttningar varit utmanande på grund av det snabba beslutsfattandet inom EU samt på grund av ärendets karaktär och politiska betydelse. Justitiekanslern ansåg dock att det med tanke på statsrådets beslutsfattande var pro-

blematiskt att ett sådant ärende som avses i 96 § i grundlagen fördes till statsrådets allmänna sammanträde för beslutsfattande så sent att beslutsfattandet på EU-nivå hade framskridit så långt att det återstående behandlingsskedet endast innefattade slutligt godkännande av ärendet i RIF-rådet, utan diskussion. Att föra en U-skrivelse till statsrådets allmänna sammanträde för behandling ska enligt justitiekanslern inte vara en åtgärd genom vilken man bara strävar efter att formellt uppfylla grundlagens krav och i efterhand skaffa statsrådets godkännande för de ståndpunkter som redan presenterats vid förhandlingarna. Statsrådets U-skrivelse ska föras till statsrådets allmänna sammanträde för beslutsfattande i ett tillräckligt tidigt skede, med beaktande av ärendets behandlingsfas inom EU, så att statsrådet kan bilda sig en ståndpunkt i frågan. Detta är enligt justitiekanslern viktigt också med tanke på ärendets riksdagsbehandling.

Justitiekanslern uppmärksammade inrikesministeriet och statsrådets kansli för framtiden på de synpunkter han presenterat i ärendet (OKV/8/50/2015; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Johanna Koivisto).

Dröjsmål vid ikraftsättandet av ett statsfördrag

En ändring till konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang hade antagits för Finlands del, trots att ändringen inte hade föredragits för republikens president för godkännande. Ändringen till konventionen sattes i kraft i Finland ett drygt år efter att ändringen trätt i kraft internationellt.

Miljöministeriet hade inte iakttagit tillbörlig noggrannhet vid ikraftsättandet av statsfördraget och hade inte utan dröjsmål efter att ändringen trätt i kraft internationellt vidtagit åtgärder för att sätta den i kraft i Finlands nationella lagstiftning. Justitiekanslern uppmärksammade miljöministeriet på vikten av att iaktta sådan noggrannhet och omsorg som förfarandet för ikraftsättande av ett statsfördrag kräver (OKV/11/50/2015; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Maija Salo).

Dröjsmål vid föredragningen av en riksdagsskrivelse

Riksdagens skrivelse om utvärdering av åtgärderna för bekämpning av svart ekonomi (RSk 58/2014 rd) hade behandlats vid statsrådets allmänna sammanträde, efter föredragning från inrikesministeriet. Skrivelsen hade inkommit till ministeriet drygt åtta månader tidigare.

I lagen bestäms det att riksdagens skrivelser ska behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde, men det finns inga bestämmelser eller anvisningar om tidsfristen för behandlingen. Skrivelserna ska dock i enlighet med vedertagen praxis föredras vid statsrådets allmänna sammanträde utan ogrundat dröjsmål.

Justitiekanslern ansåg att föredragningen av riksdagsskrivelsen i det aktuella fallet hade fördröjts mer än vad som kunde betraktas som skäligt. Han uppmärksammade inrikesministeriet på vikten av att iaktta noggrannhet vid behandlingen av skrivelser och på att skrivelserna ska föredras utan dröjsmål (OKV/13/50/2015; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Maija Salo).

Dröjsmål vid föredragningen av stadfästelsen av en lag

En lag som har antagits av riksdagen ska föredras för republikens president för stadfästelse inom tre månader efter att lagen har tillställts statsrådet. Presidenten kan före beslutsfattandet begära

ett utlåtande om lagen av högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen. Inhämtandet av ett utlåtande förlänger dock inte tidsfristen för stadfästelse av lagen.

Det konstaterades att föredragningen av vissa lagar som tillställts arbets- och näringsministeriet hade fördröjts, så att lagarna inte längre kunde föredras i enlighet med den på förhand fastställda sammanträdestidtabellen. Av denna orsak ordnades en extra föredragning för republikens president. Därmed blev lagarna stadfästa inom den föreskrivna tidsfristen, men så sent att presidenten inte längre hade någon faktisk möjlighet att överväga att begära utlåtanden om dem.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade allvarligt föredraganden vid arbets- och näringsministeriet på det kunnande och den noggrannhet som krävs vid föredragningen av lagar för stadfästelse (OKV/4/50/2016; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Maija Salo).

Ett fel vid föredragningen av ikraftträdandetidpunkten för en lag

Riksdagen hade i samband med godkännandet av ett lagförslag också fattat beslut om när lagen skulle träda i kraft. I det skede då stadfästelsen av lagen blev föremål för behandling vid statsrådets allmänna sammanträde och presidentföredragningen genomgick jord- och skogsbruksministeriets föredragningslistor en förhandsgranskning hos justitiekanslersämbetet. Vid granskningen konstaterades det att föredragningslistorna var korrekta, eftersom de inte innehöll något förslag gällande tidpunkten för lagens ikraftträdande. Ungefär en timme före det allmänna sammanträdet och presidentföredragningen hade listorna emellertid utökats med ett beslutsförslag enligt vilket presidenten skulle fastställa tidpunkten för lagens ikraftträdande. Statsrådet och presidenten fattade beslut om saken i enlighet med beslutsförslaget. Presidenten fattade således beslut om lagens ikraftträdandetidpunkt trots att riksdagen redan hade utövat sin lagstiftningsmakt beträffande denna fråga.

Den utredning som erhållits i ärendet visade att föredragningslistorna hade korrigerats på begäran av jord- och skogsbruksministeriets kanslichef. Justitiekanslerns åtgärder berörde således inte bara ärendets föredragande.

Justitiekanslern hade redan tidigare, i ett av sina beslut år 2010, uppmärksammat jord- och skogsbruksministeriet på det förfarande som ska iakttas vid bestämmandet av ikraftträdandetidpunkten för en lag. Eftersom samma fel hade upprepat sig och lett till att republikens president hade överskridit sina befogenheter i samband med beslutsfattandet, uppmärksammade justitiekanslern jord- och skogsbruksministeriet på det kunnande och den noggrannhet som krävs vid förfarandet för bestämmande av ikraftträdandetidpunkten för en lag (OKV/12/50/2015; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Maija Salo).

Klagomålsavgöranden

Felaktiga uppgifter i en föredragningspromemoria

Statsrådet hade 11.6.2015 fattat beslut om ett kommunförbund. I den promemoria som fanns bifogad till föredragningslistan konstaterades det att de kommunfullmäktigebeslut som berörde frågan hade vunnit laga kraft. Ett av kommunfullmäktigebesluten hade emellertid överklagats hos förvaltningsdomstolen och högsta förvaltningsdomstolen. Ärendet hade inletts hos högsta förvaltningsdomstolen 9.6.2015. Statsrådets föredragningslista hade delats ut samma morgon. Ärendets föredragande hade därför inte kännedom om de fortsatta besvären, och föredragningspromemorian innehöll av denna anledning felaktiga uppgifter. I det aktuella fallet var det möjligt att anföra fortsatta besvär över förvaltningsdomstolens beslut fram till 11.6.2015, och uppgifter om de inkomna besvären kunde ha fåtts från högsta förvaltningsdomstolen redan 9.6.2015.

Enligt grundlagen ansvarar föredraganden både för sina egna åtgärder i egenskap av föredragande och för det som har beslutats på föredragningen. Föredraganden ansvarar också för att beslutet grundar sig på tillräcklig utredning och på korrekt information. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade därför den tjänsteman som varit föredragande i ärendet på att föredraganden enligt grundlagen ansvarar också för att de uppgifter som beslutet baserar sig på är korrekta (OKV/1168/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Behörigheten att utse en samarbetsombudsman

Enligt lagen om samarbetsombudsmannen utnämns samarbetsombudsmannen av statsrådet. Då tjänsten som samarbetsombudsman blivit ledig hade arbets- och näringsministeriet utnämnt en tjänsteman till ett tidsbestämt tjänsteförhållande som samarbetsombudsman, för tillfällig skötsel av tjänsten. Ministeriet hade därefter, drygt sju månader efter att tjänstens innehavare sagt upp sig, förklarat tjänsten ledig att sökas.

Enligt justitiekanslerns avgörande hade arbets- och näringsministeriet inte överskridit sin behörighet då ministeriet hade utnämnt en tjänsteman till ett tidsbestämt tjänsteförhållande som samarbetsombudsman. Behörighetsbestämmelserna är dock motsägelsefulla och lämnar rum för tolkning. Därför gjorde justitiekanslern en framställning till statsrådets kansli och finansministeriet om att dessa skulle pröva huruvida det finns skäl att se över bestämmelserna om behörighetsfördelningen mellan statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna.

Justitiekanslern konstaterade vidare att ministeriet inte heller hade överskridit sin prövningsrätt eller missbrukat den på ett sådant sätt att det skulle ha funnits rättsliga grunder att be-

fatta sig med saken. Med tanke på att prövningsrätten ska utövas på ett sätt som uppfattas som godtagbart av utomstående skulle det dock ha varit motiverat att förklara tjänsten som samarbetsombudsman ledig att sökas omedelbart efter att ministeriet fått kännedom om att tjänsten skulle bli ledig.

Statsrådets kansli meddelade med anledning av justitiekanslerns framställning att man hade för avsikt att genomföra en översyn av bestämmelserna om behörighetsfördelningen mellan statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna, för förtydligande av den aktuella situationen. Finansministeriet meddelade å sin sida att ministeriet hade för avsikt att år 2017 inleda beredningen av en totalreform av statstjänstemannalagen och att behovet av revidering av de aktuella bestämmelserna kunde utredas i anslutning till denna reform. Enligt finansministeriet hade man också för avsikt att under hösten 2016 uppdatera ministeriets anvisning om de principer som ska iakttas i samband med tjänstetillsättningar, så att det rekommenderas att ett öppet ansökningsförfarande iakttas i en sådan situation som aktualiserades i beslutet (OKV/1184/1/2014; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Maija Salo).

Ministrars uttalanden i riksdagen

Utrikeshandels- och utvecklingsminister Lenita Toivakka kritiserades för att ha vilselett riksdagen i sina anföranden rörande det holdingbolag som grundats av familjeföretaget CM-Toivakka Oy och rörande sin medverkan i beslutsfattandet angående grundandet av bolaget i fråga. Ministern kritiserades också för att hon anklagat en annan riksdagsledamot för lögn.

En riksdagsledamot som samtidigt är minister omfattas av justitiekanslerns laglighetskontroll till den del personen i fråga agerar i egenskap av minister. Om en minister ger riksdagen felaktig information, kan saken bli föremål för bedömning som ett sådant ministeransvarighetsärende som avses i 114–116 § i grundlagen, dvs. som en fråga om huruvida ministern uppsåtligen eller av grov oaktsamhet på ett väsentligt sätt har brutit mot de skyldigheter som hör till en ministers uppgifter eller i övrigt har förfarit klart lagstridigt i sin ämbetsutövning. Justitiekanslern konstaterade dock att det i första hand är riksdagen själv som ska bedöma ministrarnas agerande i riksdagen och ta ställning till huruvida de uppgifter en minister gett riksdagen är tillräckliga och korrekta. Talmannen, som leder riksdagens plenumsammanträde, har å sin sida till uppgift att upprätthålla ordningen vid sammanträdet och bl.a. övervaka att kravet på sakligt språkbruk iakttas vid den debatt som förs under sammanträdet.

Toivakka hade i sitt anförande vid riksdagens plenumsammanträde 26.4.2016 konstaterat bl.a. att hon inte varit med om att grunda fastighetsbolaget och att hon inte personligen varit delaktig i något av arrangemangen i anslutning till grundandet av bolaget. Toivakka preciserade vid den debatt som fördes 28.4.2016 att hon hade varit medlem i (familje)bolagets styrelse fram till år 2008 och att (holding)bolaget hade grundats år 2007.

Justitiekanslern konstaterade att Toivakkas anförande vid riksdagen 26.4.2016 lätt kunde missförstås. Inexaktheten i sammanhanget berörde frågan om huruvida det i samband med riksdagsdebatten tillräckligt tydligt hade kommit fram vilken ställning Toivakka hade i familjebolaget vid den tidpunkt då holdingbolaget grundades. Vid den senare debatten 28.4.2016 hade Toivakka strävat efter att precisera sitt uttalande. Vid bedömningen av Toivakkas förfarande fanns det skäl att även fästa vikt vid att Toivakka enligt den erhållna utredningen redan före den

riksdagsdebatt som fördes i november 2015 i offentligheten hade uppgett att hon varit medlem i CM-Toivakka Oy:s styrelse vid den tidpunkt då holdingbolaget grundats. Enligt Toivakkas utredning hade frågan om grundandet av holdingbolaget inte alls behandlats i CM-Toivakka Oy:s styrelse, utan bolagets operativa ledning hade agerat helt och hållet inom ramen för sin egen behörighet. Justitiekanslern konstaterade att det till buds stående materialet inte gav vid handen att det fanns rättsliga skäl att ifrågasätta Toivakkas uttalande.

Enligt justitiekanslern kunde man således inte på grundval av de till buds stående uppgifterna visa att före detta utrikeshandels- och utvecklingsminister Toivakka i sina anföranden vid riksdagens plenumsammanträden 26.4.2016 och 28.4.2016 uppsåtligen och i vilseledande syfte skulle ha gett riksdagen felaktiga uppgifter om sin ställning och verksamhet i familjebolaget vid den tidpunkt då holdingbolaget grundades (OKV/639/1/2016 och OKV/641/1/2016; ärendena avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Johanna Koivisto).

I ett annat klagomål riktades det kritik mot familje- och omsorgsminister Juha Rehulas anföranden vid riksdagens plenumsammanträde där det hade förts en debatt om tjänster för äldre personer med funktionsnedsättning. Enligt klagomålet hade minister Rehula i detta sammanhang låtit förstå att fastställandet av en åldersgräns för tillgången till service för personer med funktionsnedsättning härrörde sig redan från den förra valperiodens beredning av lagstiftningen om service för personer med funktionsnedsättning. Dessutom anfördes det att Rehula felaktigt skulle ha låtit förstå att det i Sveriges lagstiftning föreskrivits en motsvarande åldersgräns som föreslogs i den lagstiftning som var under beredning i Finland.

Minister Rehula konstaterade i sin skrivelse att han i sitt anförande vid riksdagen hade försökt belysa att avgränsandet av lagens tillämpningsområde på grundval av ålder hade behandlats grundligt i den tidigare arbetsgruppen och att man hade beslutat sig för att i lagförslaget ta in en åldersbaserad begränsning av lagens tillämpningsområde. Eftersom revideringen av lagstiftningen om service för personer med funktionsnedsättning bereddes i enlighet med det normala lagberedningsförfarandet, innebar detta att också den tidigare beredningen beaktades och att lagförslaget bearbetades vidare på basis av den. Till den del det gällde Sveriges lagstiftning om service för personer med funktionsnedsättning beklagade Rehula sitt inexakta svar. Han hade inte haft för avsikt att låta förstå att det var fråga om en kategorisk åldersgräns som gällde alla typer av service för personer med funktionsnedsättning som föreskrivs i olika lagar.

Justitiekanslern konstaterade att det i första hand är riksdagen själv som ska bedöma ministrarnas agerande i riksdagen och ta ställning till huruvida de uppgifter en minister gett riksdagen är tillräckliga och korrekta. Minister Rehula hade i sina anföranden under riksdagens frågetimme flera gånger hänvisat till den lagstiftning om service för personer med funktionsnedsättning som var under beredning och betonat att lagberedningsarbetet ännu inte hade slutförts. Rehula hade således inte till denna del gett riksdagen felaktig information. Till den del Rehula i sitt svarsanförande hade hänvisat till motsvarande lagstiftning i Sverige kunde ministerns uttalande däremot i viss mån betraktas som bristfälligt och inexakt. Det var dock fråga om en riksdagsdebatt som fortskred i snabb takt, där det kan betraktas som förståeligt att ett uttalande är inexakt. Vid bedömningen fanns det även skäl att ta hänsyn till att det var fråga om ett lagförslag som ännu var under beredning. I det aktuella fallet

fanns det därmed inte skäl att misstänka att minister Rehula uppsåtligen skulle ha gett riksdagen vilseledande eller inexakt information. Saken föranledde inte några åtgärder från justitiekanslerns sida (OKV/439/1/2016; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Minna Ruuskanen).

I det tredje fallet fick justitiekanslersämbetet ta emot flera klagomål där det riktades kritik mot det uttalande som finansminister Alexander Stubb under riksdagens frågetimme gjort om remissvaren beträffande planerna på ett förvaltarregister. Dessutom överfördes ett antal klagomål om saken från riksdagens justitieombudsman till justitiekanslersämbetet.

Justitiekanslern konstaterade att det i och för sig är förståeligt att sådana uttalanden som görs under en riksdagsdebatt som fortskrider i snabb takt är inexakta. Det aktuella fallet berörde dock en fråga som redan tidigare väckt allmän debatt och som därmed var förutsebar, dvs. myndigheternas inställning till planerna på ett förvaltarregister.

Justitiekanslern konstaterade vidare att det förutom med tanke på riksdagens rätt till information även med tanke på den rätt till inflytande som tryggas i grundlagen är bekymmersamt att riksdagen ges felaktiga uppgifter om remissvar. I det aktuella fallet måste man emellertid beakta att det inte var fråga om en regeringsproposition som redan var föremål för riksdagsbehandling, utan bara om ett propositionsutkast, samt att remissvaren fanns allmänt tillgängliga.

Justitiekanslern hade inte på grundval av de till buds stående uppgifterna anledning att misstänka att finansministern under riksdagens frågetimme uppsåtligen skulle ha gett riksdagen felaktig information i förvaltarregisterärendet. Eftersom finansministern i samband med förfarandet för bedömning av riksdagens förtroende för ministern hade konstaterat att uppgifterna varit felaktiga och betonat ministerns omsorgsplikt vid lämnandet av uppgifter, gav saken inte anledning till några ytterligare åtgärder från justitiekanslerns sida (OKV/1662/1/2015, OKV/1666/1/2015, OKV/1670/1/2015, OKV/1671/1/2015, OKV/1675/1/2015, OKV/1678/1/2015, OKV/1735-1741/1/2015, OKV/1748/1/2015; ärendena avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Kimmo Hakonen).

Utlåtanden

Utlåtanden om författningsförslag mm.

Ändring av utlänningslagen (familjeåterförening)

I en regeringsproposition hade det föreslagits att förutsättningarna för familjeåterförening skulle stramas åt genom att tillämpningsområdet för försörjningsförutsättningen skulle utvidgas att gälla sådana situationer där tryggad försörjning inte enligt gällande lag krävs för att en familjemedlem ska beviljas uppehållstillstånd, men där internationella förpliktelser inte ställer upp några hinder för att försörjningsförutsättningen tillämpas. Enligt propositionen skulle försörjningsförutsättningen alltid iakttas i fråga om familjemedlemmar till utlänningar som får alternativt eller tillfälligt skydd då de ansöker om uppehållstillstånd på grund av familjeband, samt i fråga om familjemedlemmar till flyktingar (personer som beviljats asyl och kvotflyktingar) i det fall där familjeåterförening inte har sökts inom tre månader efter att anknytningspersonen har beviljats flyktingstatus. Den nämnda tre månaders tidsfristen grundar sig på familjeåterföreningsdirektivet (2003/86/EG). Vissa avvikelser från försörjningsförutsättningen föreslogs dock vara möjliga bl.a. då ett barns bästa eller exceptionellt vägande skäl kräver det.

I propositionen föreslogs det vidare att försörjningskravet också skulle utvidgas att gälla familjeåterföreningar rörande finska medborgare och medborgare i de övriga nordiska länderna. Enligt propositionen finns det inte längre tillräckliga grunder för sådan undantagsreglering där finska medborgares familjelivsskydd betraktas som starkare än andras. Den föreslagna ändringen måste ses som en jämlikhetsfråga och ändringen krävs också med tanke på samhällets ekonomiska bärkraft. Dessutom måste ändringen betraktas som en fördel för de familjemedlemmar som anländer till landet, i och med att familjens försörjning ska vara tryggad.

I propositionen hänvisades det till Europadomstolens rättspraxis gällande familjelivsskyddet, av vilken det framgår att man i anslutning till statens positiva och negativa skyldigheter bör finna en rättvis balans mellan individens och samhällets konkurrerande intressen. De internationella förpliktelserna hindrar inte att det ställs upp vissa kriterier som förutsättningar för familjeåterförening, såvida dessa inte de facto begränsar rätten till familjeåterförening. Förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd för familjemedlemmar ska vara skäliga och proportionella, så att rätten till familjeåterförening inte begränsas onödigt.

Av propositionen framgick det inte att man i lagförslaget på något särskilt sätt skulle ha be-

aktat situationen för sådana finska eller nordiska medborgare som arbetat eller studerat utomlands (i stater utanför EU och de nordiska länderna) och som knutit familjeband i arbets- eller studiestaten, och inte heller situationen för sådana medborgares familjemedlemmar. Ifall de föreslagna ändringarna avsetts gälla också dylika familjer, kan bestämmelserna de facto hindra medborgare från att återvända till Finland trots att det varit fråga om tillfälligt arbete eller tillfälliga studier, och därmed föranleda oskäliga situationer. Justitiekanslern ansåg att det vid den fortsatta beredningen av propositionen också fanns skäl att tydligare dryfta hur man kan trygga ett jämlikt bemötande av medborgarna t.ex. i sådana situationer där sökanden eller dennes make redan har kännedom om en arbetsplats i Finland och sådana situationer där ingen av dem ännu har något arbete.

Justitiekanslern ansåg även att det var viktigt att grundlagsutskottet skulle ges tillfälle att ge ett utlåtande om propositionen. I övrigt hade justitiekanslern inte något att yttra angående propositionen (OKV/4/20/2016; utlåtandet gavs av justitiekansler Jaakko Jonkka och ärendet föredrogs av Anu Räty).

Kontantbetalning av skatter och avgifter

Finansministeriet bad justitiekanslern ta ställning till om det fanns något hinder för att slopa den möjlighet till kostnadsfri kontantbetalning av skatteförvaltningens, Tullens och Trafis skatter och avgifter vid vissa av Tullens verksamhetsställen som föreskrivits i lagen om skatteuppbörd och i finansministeriets förordning om skatteuppbörd. Finansministeriet övervägde att slopa denna möjlighet på grund av det ringa antalet kontantbetalningar samt på grund av statens kostnader för omorganiseringen av systemet för mottagande av kostnadsfria kontantbetalningar och för upprätthållandet av systemet.

Justitiekanslern ansåg i sitt utlåtande, i enlighet med vad de högsta laglighetsövervakarna tidigare konstaterat, att man vid utvecklandet av systemet för betalning av skatter, avgifter och andra prestationer också måste trygga ställningen för sådana betalare som inte har tillgång till elektronisk kommunikation eller som inte klarar av att använda sig av sådan. Man måste även se till att betalaren inte blir tvungen att använda ett betalningssätt där de serviceavgifter som tas ut av aktörer som står utanför myndigheternas kontroll kan bli orimligt höga och därmed de facto utgöra en tilläggsförpliktelse i anslutning till betalningen av en obligatorisk offentlig avgift. Justitiekanslern konstaterade att man med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna, t.ex. den serviceprincip som hör till god förvaltning samt kravet på att medborgarna ska bemötas jämlikt, ska se till att man inte skapar ett system som i praktiken hindrar eller gör det orimligt svårt för vissa medborgare att sköta betalningen av skatter, avgifter och andra prestationer (OKV/47/20/2015; utlåtandet gavs av justitiekansler Jaakko Jonkka och ärendet föredrogs av Hanna-Mari Pekuri).

Finansministeriet bad senare justitiekanslern ge ett utlåtande om utkastet till finansministeriets förordning om skatteuppbörd. I 7 § i utkastet föreslogs det att skatter ska kunna betalas utan merkostnader för betalningen till verksamhetsställen som tar emot betalningar för de kreditinstitut eller andra sammanslutningar som sköter betalningsrörelse med vilka staten har ingått avtal om mottagande av betalningar som grundar sig på lagen om skatteuppbörd.

Justitiekanslern hade inget att anmärka på angående utkastet (OKV/56/20/2016; utlåtandet gavs av justitiekansler Jaakko Jonkka och ärendet föredrogs av Outi Kostama).

Ändring av utlänningslagen och vissa andra lagar (ändringssökande, rättshjälp)

Justitiekanslern uppmärksammade i det utlåtande justitieministeriet begärt om en proposition gällande ändring av utlänningslagen särskilt förslagen om förkortande av besvärstiderna för beslut rörande ansökningar om internationellt skydd och begränsandet av tillgången till rättshjälp. Det hade föreslagits att besvärstiden i samband med beslut om beviljande av internationellt skydd skulle förkortas så att besvär över dessa beslut ska anföras hos Helsingfors förvaltningsdomstol och hos högsta förvaltningsdomstolen inom 14 dagar från delfåendet av beslutet. Vidare hade det föreslagits att rättshjälp ska beviljas i samband med asylprövningen endast om det är nödvändigt av särskilt vägande skäl.

Justitiekanslern konstaterade att den förkortade besvärstiden i samverkan med begränsningen av tillgången till kostnadsfri rättshjälp, skärpningen av behörighetsvillkoren för biträdena samt de föreslagna ändringarna rörande åtstramningen av förutsättningarna för beviljande av besvärstillstånd kunde äventyra sökandens faktiska tillgång till tillräckligt rättsskydd i samband med behandlingen av en ansökan om internationellt skydd och den därmed anknutna besvärsprocessen. Enligt justitiekanslerns uppfattning fanns det skäl att vid den fortsatta behandlingen av förslagen på ett grundligare och mångsidigare sätt utreda huruvida en förkortad besvärstid är rättsligt godtagbar, särskilt med beaktande av att den förkortade besvärstiden verkade beröra alla ansökningar om internationellt skydd.

Enligt justitiekanslern är det både med tanke på sökandenas rättsskydd och med tanke på myndighetsverksamhetens effektivitet väsentligt att se till att det finns ett lämpligt förfarande för att fastställa behovet av rättshjälp, så att de sökande som är i behov av rättshjälp garanteras sådan. Justitiekanslern konstaterade att de aktuella lagändringarna, vars målsättningar i och för sig var godtagbara och befogade, åtminstone till de delar som uppmärksammats i utlåtandet ännu krävde fortsatt bearbetning i fråga om sina grunder. Det fanns skäl att i synnerhet fästa vikt vid att tillgodoseendet av sådana behov som hänför sig till effektiverandet av verksamheten och stävjandet av kostnaderna måste ske med beaktande av individens genuina rättsskyddsbehov, på ett sätt som är godtagbart i en rättsstat (OKV/49/20/2015; utlåtandet gavs av justitiekansler Jaakko Jonkka och ärendet föredrogs av Anu Räty).

Arbetsgruppsbetänkandet om genomförande av direktivet om en europeisk utredningsorder

Justitieministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om betänkandet av den arbetsgrupp som berett det nationella genomförandet av direktivet 2014/41/EU om en europeisk utredningsorder. Betänkandet innehöll ett förslag till regeringsproposition med förslag till lag om det nationella genomförandet av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i Europaparlamentets och rådets direktiv om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området och om tillämpning av direktivet samt till vissa lagar som har samband med den.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade i sitt utlåtande bl.a. följande aspekter.

Direktivet grundar sig på principen om ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden, och det ersätter det system baserat på traditionella framställningar som förut iakttagits inom det rättsliga samarbetet mellan EU:s medlemsstater. På ett principiellt plan finns det en vä-

sentlig skillnad mellan det system som grundat sig på traditionella framställningar och systemet med en europeisk utredningsorder.

Det nationella genomförandet av direktivet är emellertid inte oproblematiskt, framför allt med tanke på vårt tvångsmedelssystem. I och med att tvångsmedlen medför ingrepp i individens grundläggande fri- och rättigheter har det ansetts nödvändigt att reglera villkoren för bruket av tvångsmedel mycket detaljerat.

Direktivet förenklar i princip regleringen om inhämtande av bevis över gränserna, men detta förmedlas inte nödvändigtvis till lagtillämparen. Förslaget om att direktivet på det nationella planet ska genomföras genom en blandad genomförandelag leder till att regleringen blir splittrad mellan direktivet, den nationella genomförandelagen och Finlands övriga lagstiftning om behandlingen av straffrättsliga ärenden, vilket inte främjar regleringens tydlighet eller begriplighet. Med tanke på detta ansåg biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att det fanns skäl att ännu överväga på vilket sätt direktivet genomförs nationellt.

Han uppmärksammade även flera andra synpunkter som inte talade för att direktivet genomförs med hjälp av en blandad genomförandelag. Dessa synpunkter hade inte behandlats i utkastet till regeringsproposition, och man hade inte granskat deras betydelse med tanke på valet av metod för det nationella genomförandet av direktivet. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att direktivet och lagen om det nationella genomförandet av direktivet är ett lagstiftningsprojekt som är av betydelse såväl med tanke på verkställigheten av det straffrättsliga ansvaret som med tanke på det rättsskydd som garanteras i 21 § i grundlagen och andra grundläggande fri- och rättigheter. Detta bör beaktas på ett tillbörligt sätt vid valet av metod för det nationella genomförandet av direktivet. Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare skulle det vara mest motiverat att stifta en heltäckande transformeringslag, dvs. en genomförandelag med samma materiella innehåll som finns i direktivet.

Vidare hyste biträdande justitiekanslerns ställföreträdare farhågor om att direktivet kanske inte gör det möjligt att i samband med beslut om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder ta hänsyn till alla de villkor som föreskrivits för bruket av tvångsmedel i Finland. I utkastet till regeringsproposition hade det inte särskilt granskats i vilken mån principen om ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden och direktivets bestämmelser begränsar möjligheterna för den finska behöriga myndighet som erkänner och verkställer en europeisk utredningsorder att granska huruvida de lagstadgade villkoren för bruket av tvångsmedel i Finland uppfylls eller inte. I propositionsutkastet hade man inte alls uppmärksammat att direktivets bestämmelser ger rum för tolkning till denna del.

Riksdagens grundlagsutskott har i samband med genomförandet av rambeslutet om en europeisk arresteringsorder tagit ställning till en utvidgning av principen om ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden till sådana tvångsmedel som regleras i tvångsmedelslagen. I detta sammanhang var det fråga om vissa tvångsmedel som riktar sig mot friheten. Genom det aktuella direktivet utvidgas principen så att den kommer att omfatta största delen av de övriga tvångsmedel som regleras i tvångsmedelslagen. I propositionsutkastet hade det inte tagits ställning till behovet av att inhämta grundlagsutskottets utlåtande om denna fråga eller om en eventuell begränsning av möjligheterna att granska huruvida de lagstadgade villkoren för bruket av tvångsmedel i Finland uppfylls.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare begrundade huruvida direktivet förpliktar till att

föreskriva nya nationella rättsmedel i anslutning till erkännandet och verkställigheten av en europeisk utredningsorder eller i anslutning till utfärdandet av en utredningsorder. I propositionsutkastet hade det inte systematiskt i samband med varje tvångsmedel eller åtgärd redogjorts för de rättsmedel som sådana individer som blir föremål för tvångsmedlen eller åtgärderna kan använda sig av mot en europeisk utredningsorder som ska erkännas och verkställas i Finland. Det hade inte heller redogjorts för de rättsmedel som i Finland kan användas mot en europeisk utredningsorder som utfärdas av den behöriga finska myndigheten eller mot tvångsmedel eller utredningsåtgärder som avses i den. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att det skulle vara motiverat att presentera en redogörelse för dessa frågor. Vidare konstaterade han att det ur verkställighetsstatens synvinkel är problematiskt om ett visst rättsmedel har anknutits till ett visst tvångsmedel eller en viss utredningsåtgärd i verkställighetsstaten, men inte i den stat där utredningsordern utfärdats. Då Finland är verkställighetsstat bör konstellationen bedömas också med avseende på det rättsskydd som föreskrivs i 21 § i grundlagen.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade vidare att det torde krävas noggrannare reglering om möjligheten att föra en vägran av erkännande och verkställighet till Helsingfors tingsrätt för avgörande, vilket föreslagits i utkastet till regeringsproposition. I utkastet gavs det nämligen ingen närmare redogörelse för karaktären av ärendets behandling vid tingsrätten eller för betydelsen eller rättsverkningarna av tingsrättens beslut. I propositionsutkastet förblev det även oklart vilken roll den person som tvångsmedlet eller utredningsåtgärden riktat sig mot har vid det aktuella förfarandet. Dessutom ansåg biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att det i principiellt avseende verkade ohållbart att samma domstol som konstaterar att en vägran att verkställa en europeisk utredningsorder saknar grund eventuellt senare kommer att meddela den person som blivit föremål för åtgärden rättsskydd i samband med verkställigheten av utredningsordern. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare reflekterade över att ett alternativ kunde vara att en vägran från polis-, gränsbevaknings-, tull- och åklagarmyndigheternas sida förs till riksåklagaren för avgörande. Det finns dock anledning att överväga om det i vårt land över huvud taget finns behov av att föra en vägran att erkänna och verkställa en europeisk utredningsorder till något annat organ för avgörande.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare framförde även synpunkter på hur den konfidentialitet som föreskrivs i artikel 19 i direktivet kunde tillgodoses i Finland. Han ansåg att de bestämmelser som det hänvisats till i utkastet till regeringsproposition, med stöd av vilka man tänkt sig att konfidentialiteten skulle tillgodoses, kan leda till att sekretessen blir mer omfattande och varar längre än vad man i Finland hittills de facto förutsatt i samband mer samarbetet inom det straffrättsliga området. Dessutom måste man beakta att det knappast kan förutsättas mer omfattande eller långvarigare sekretess i Finland än vad som föreskrivits i fråga om straffrättsliga ärenden i den berörda EU-medlemsstaten.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare framförde också vissa synpunkter på överlämnandet av bevis med stöd av en europeisk utredningsorder som utfärdats på grundval av befogenheter att fatta beslut om interimistiska åtgärder. Dessutom uppmärksammade han föreskrifterna om hållande i förvar av en person som tillfälligt överförts till Finland, bestämmelserna om att vissa grunder för vägran ska vara beroende av prövning, principen om att lagbestämmelser ska formuleras på ett enhetligt sätt, samt det inbördes förhållandet mellan vissa författningar (OKV/26/20/2016; utlåtandet gavs av biträdande justitiekanslerns ställföre-

trädare Kimmo Hakonen och ärendet föredrogs av Juha Sihto).

Bestämmelser om statsbidragsmyndigheten

Jord- och skogsbruksministeriet bad justitiekanslersämbetet ta ställning till om det var möjligt att i en statsrådsförordning gällande statsunderstöd ange närings-, trafik- och miljöcentralen (NTM-centralen) som statsbidragsmyndighet, trots att det inte på lagnivå finns några uttryckliga bestämmelser om understödet eller om att NTM-centralen kan bevilja statsunderstöd. Den aktuella statsrådsförordningen om statsunderstöd skulle utfärdas med stöd av 8 § i statsunderstödslagen och 7 c § i lagen om statsbudgeten. Avsikten var också att revidera statsrådets förordning om närings-, trafik- och miljöcentralerna så att de uppgifter som hänför sig till beviljandet av statsunderstödet i fråga koncentreras till en och samma NTM-central.

Med statsbidragsmyndighet avses enligt statsunderstödslagen den myndighet till vars uppgifter ärenden som gäller statsunderstödet i fråga hör enligt lagstiftningen. I statsunderstödslagen finns inga bestämmelser om vilken myndighet som i olika fall är behörig statsbidragsmyndighet, utan förvaltningsorganisationen och de uppgifter som ankommer på myndigheterna inom ett visst förvaltningsområde regleras detaljerat i de lagar som berör myndigheterna i fråga och i de förordningar som utfärdats med stöd av lagarna.

NTM-centralernas verksamhetsområde och uppgifter regleras i lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna. NTM-centralerna har varken i den nämnda lagens 3 § eller i någon annan speciallagstiftning entydigt anförtrotts uppgifter i anslutning till beviljandet av den aktuella typen av statsunderstöd. Beträffande de statsunderstöd som avses i statsunderstödslagen har man dock i praktiken använt sig av en flexiblare regleringsmodell än den helhet som omfattar reglering inom förvaltningslagstiftningen och den detaljerade indelningen av statsbudgeten. Exempelvis i 7 § i statsrådets förordning om närings- miljö- och trafikcentralerna regleras en liknande situation, där uppgifter som föreskrivs för statsbidragsmyndigheten i statsrådsförordningarna 1300/2010 och 1063/2012 har anförtrotts närings-, trafik- och miljöcentralen i Birkaland. De nämnda förordningarna har utfärdats med stöd av 8 § i statsunderstödslagen och innehåller föreskrifter om den myndighet som beviljar statsunderstöd. Det finns även andra liknande exempel där sådana statsrådsförordningar som har utfärdats med stöd av 8 § i statsunderstödslagen innehåller föreskrifter om statsbidragsmyndigheten.

Justitiekanslern konstaterade att han inte såg några entydiga rättsliga hinder för att den vedertagna regleringspraxis som beskrivits i exemplen ovan tillämpades även i det aktuella fallet, även om han ansåg att det vore korrektare att myndigheternas uppgifter tydligt kan härledas av lagen. I utlåtandet konstaterade justitiekanslern också att 5 § i lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna ger statsrådet befogenheter att genom förordning utfärda föreskrifter om utvidgning av NTM-centralernas verksamhetsområden (OKV/9/20/2016; utlåtandet gavs av justitiekansler Jaakko Jonkka och ärendet föredrogs av Hanna-Mari Pekuri).

Lagen om säsongsanställningar och företagsintern förflyttning av chefer, specialister och praktikanter

I en regeringsproposition föreslogs det bli möjligt att verkställa beslut om avlägsnande av en säsongsarbetare ur landet trots ändringssökande, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Enligt lagförslaget skulle samma verkställ-

barhet gälla för besluten oavsett om det är fråga om ett avvisningsbeslut eller ett beslut om utvisning ur landet.

Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare fanns det dock skäl att överväga nödvändigheten och proportionaliteten av dylik undantagsreglering när det gäller verkställighet av ett utvisningsbeslut. Eftersom huvudregeln i utlänningslagen är att ett beslut om utvisning av en person som vistas eller har vistats i landet lovligen får verkställas först då saken har avgjorts genom ett laga kraft vunnet beslut, bör det kunna läggas fram en vägande motivering för omedelbar verkställighet av beslutet i fråga.

Den situation där en person utvisas ur landet efter att det säsongsarbete som utgjort grund för vistelsen i landet har upphört kan ligga mycket nära en sådan situation där det inte längre finns någon grund för ett tillfälligt uppehållstillstånd och personen i fråga eventuellt utvisas ur landet till följd av detta. I det sist nämnda fallet får utvisningsbeslutet verkställas tidigast den åttonde dagen efter det att beslutet har delgetts sökanden, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat (OKV/28/20/2016; utlåtandet gavs av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och ärendet föredrogs av Anu Räty).

Ändring av 92 § i barnskyddslagen

Under verksamhetsåret föreslogs det att barnskyddslagens besvärstillståndsreglering skulle utvidgas att gälla alla situationer där ändring i förvaltningsdomstolens beslut söks hos högsta förvaltningsdomstolen. Besvärstillståndsregleringen skulle därmed komma att omfatta alla ärenden i vilka förvaltningsdomstolens beslut vid den aktuella tidpunkten fick överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen utan besvärstillstånd.

Inskränkningen av besvärsrätten motiverades i propositionen bl.a. med att rättsprocessen som helhet förkortas. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade dock på ett allmänt plan att en begränsning av besvärsrätten inte torde kunna vara den enda eller ens den primära metoden för åtgärdande av dröjsmål vid ärendenas behandling.

Begränsningen av besvärsrätten motiverades i propositionen också med andra orsaker, bl.a. med högsta förvaltningsdomstolens resurser och ställning samt med behovet av att minska kostnaderna för förvaltningsärenden. Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare måste man i princip förhålla sig återhållsam också till att möjligheterna att använda sig av rättsmedel inskränks i syfte att erhålla besparingar. Ifall resurserna de facto är begränsade, ansåg han dock att det i och för sig är motiverat att högsta förvaltningsdomstolens resurser i första hand riktas till sådana ärenden som uttryckligen kräver ett ställningstagande av en av landets högsta domstolar. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg emellertid att högsta förvaltningsdomstolens roll som prejudikatdomstol inte är densamma inom den allmänna rättsskipningen och förvaltningsrättsskipningen.

Begränsningen av besvärsrätten hade dessutom motiverats med att högsta förvaltningsdomstolen bara sällan ändrat förvaltningsdomstolens beslut. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare kunde förena sig med propositionen till den del det framförts att en ny behandling av ett ärende vid en fullskalig rättegång vid högsta förvaltningsdomstolen i allmänhet inte leder till att det uppdagas några väsentliga nya omständigheter för bedömningen av ärendet, eftersom besvär över barnskyddsbeslut i allmänhet berör meningsskiljaktigheter som har behandlats och avgjorts redan vid förvaltningsdomstolen.

I propositionen hade det vidare föreslagits att också de avgöranden som förvaltningsdomstolen meddelat i första instans skulle omfattas av besvärstillståndsregleringen. Förvaltnings-

domstolen avgör i första instans bl.a. ärenden som gäller omhändertagande oberoende av de berördas vilja samt beslut om vård utom hemmet. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att man i princip ska vara förbehållsam till begränsningar av rätten att anföra besvär över beslut som domstolen meddelat i första instans. Dessutom fanns det skäl att notera att det uttryckligen är de sist nämnda barnskyddsåtgärderna som har de mest omfattande konsekvenserna för de berörda personernas liv och familjegemenskap (OKV/36/20/2016; utlåtandet gavs av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och ärendet föredrogs av Outi Kauppila).

Lagen om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet

Justitiekanslern gav inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning ett utlåtande om den föreslagna lagen om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet. I utlåtandet uppmärksammade justitiekanslern att det yppandeförbud som ingick i 3 kap. 29 § i den föreslagna lagen hade refererats i propositionens avsnitt om lagstiftningsordningen och lagens förhållande till grundlagen, medan det yppandeförbud med lägre tillämpningströskel som ingick i 2 kap. 10 § inte alls hade nämnts.

Vidare konstaterade justitiekanslern att riksdagens biträdande justitieombudsman i sitt beslut 18.11.2015 har granskat det yppandeförbud som föreskrivs i 11 kap. 5 § i förundersökningslagen och bl.a. slagit fast att yppandeförbudet bör kunna föras till domstolen för behandling. Av utkastet till regeringsproposition framgick det inte om de yppandeförbud som föreslagits i propositionen hade bedömts i ljuset av biträdande justitieombudsmannens nämnda beslut (OKV/29/20/2016; utlåtandet gavs av justitiekansler Jaakko Jonkka och ärendet föredrogs av Pekka Liesivuori).

Tillsättandet av besvärsnämnden för arbetspensionsärenden

I samband med tillsättandet av besvärsnämnden för arbetspensionsärenden för den mandatperiod som inleddes vid ingången av år 2017 bad social- och hälsovårdsministeriet justitiekanslern meddela sin uppfattning om frågan rörande medlemmarnas bindningar innan ärendet skulle föredras vid statsrådets allmänna sammanträde.

Besvärsnämnden för arbetspensionsärenden är ett rättsskipningsorgan, vars medlemmar verkar under domaransvar. Det krav som föreskrivs i 21 § i grundlagen, där det bestäms att var och en har rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag, samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid en domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan, gäller också verksamheten vid besvärsnämnden för arbetspensionsärenden.

Justitiekanslern konstaterade, med hänvisning till försäkringsdomstolens avgörande 1047:2012 från 27.3.2014, att en medlem eller suppleant i besvärsnämnden för arbetspensionsärenden som är verksam i en pensionsanstalts styrelse eller delegation är jävig då ärenden som berör pensionsanstalten i fråga behandlas vid besvärsnämnden. Vidare ansåg justitiekanslern att en sådan ställning vid en pensionsanstalt kan väcka tvivel på medlemmens objektiva opartiskhet också i samband med behandlingen av ärenden som berör andra pensionsanstalter.

Den erhållna utredningen visade att den konstellation där en medlem eller suppleant i besvärsnämnden är verksam i en pensionsanstalts styrelse eller delegation upprepade gånger

orsakat situationer där medlemmen eller suppleanten varit jävig att behandla ärenden som berört pensionsanstalten i fråga vid nämnden. Jävssituationer har förekommit så ofta att de försvårat nämndens verksamhet och medfört tilläggsarbete för nämnden. Nämnden avgör i regel ärendena indelad i sektioner, där varje sektion har en medlem som är läkare inom en viss specialitet. Utgångspunkten är att ärendena fördelas mellan sektionerna på grundval av den medicinska sakkunskap som ärendena kräver. Den utredning justitiekanslern erhållit visade dock att fördelningen av ärenden mellan besvärsnämndens sektioner de facto i stor utsträckning har bestämts på grundval av medlemmarnas bindningar, trots att fördelningen egentligen ska fastställas enbart på grundval av läkarmedlemmens specialitet och sakkännedom. Detta orsakar snedvridning vid ärendenas fördelning och missförhållanden när det gäller att garantera den medicinska sakkunskapen inom olika specialiteter. Dessutom har det, trots förhandsarrangemangen, förekommit situationer där ärendenas behandling vid nämnden har fördröjts på grund av uppskov och återförvisningar som har föranletts av jäv. Dessa omständigheter äventyrar tillgodoseendet av rättsskyddet för dem som söker ändring hos nämnden.

Enligt justitiekanslern talar de ovan nämnda aspekterna för att man på förhand, redan vid tillsättandet av besvärsnämnden, ska sträva efter att förebygga sådant jäv som är av varaktig karaktär. Justitiekanslern ansåg således att det är motiverat att en person som är anställd hos eller medlem i styrelsen eller delegationen i ett bolag eller en anstalt vars beslut överklagas hos besvärsnämnden inte ska utses till medlem eller suppleant i nämnden. Justitiekanslern konstaterade att det inte lagts fram några tillräckligt vägande rättsligt godtagbara motargument till detta ställningstagande (OKV/31/20/2016; utlåtandet gavs av justitiekansler Jaakko Jonkka och ärendet föredrogs av Johanna Koivisto).

Datasäker användning av social- och hälsodata

Social- och hälsovårdsministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om datasäker användning av social- och hälsodata. Propositionsutkastet innehöll ett förslag till en ny lag om datasäker användning av social- och hälsodata samt förslag till ändring av lagen om Institutet för hälsa och välfärd, lagen om patientens ställning och rättigheter samt lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården. Dessutom föreslogs det att lagen om riksomfattande personregister för hälsovården och lagen om statistikväsendet vid forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården skulle upphävas. Propositionens syfte var att skapa enhetliga förutsättningar som tryggar individens dataskydd vid användningen av klient- och patientuppgifter inom social- och hälsovården samt andra personuppgifter med anknytning till hälsa och välfärd. Enligt lagförslaget ska de nämnda uppgifterna kunna användas för statistikföring, forskning, utvecklings- och innovationsverksamhet, undervisning, informationsledning, myndighetsstyrning och myndighetstillsyn samt för myndigheternas planerings- och utredningsuppgifter.

Justitiekanslern konstaterade att utkastet har ett nära samband med det integritetsskydd som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna. Uppgifter som registreras inom social- och hälsovården är känsliga personuppgifter, och i samband med behandlingen av sådana uppgifter ska särskild noggrannhet iakttas i syfte att skydda de registrerades integritet. I utkastet till lag om datasäker användning av social- och hälsodata har man strävat efter att med hjälp av tekniska och

andra säkerhetsgarantier försäkra sig om att de registrerades integritetsskydd tryggas i samband med behandlingen av personuppgifter. Justitiekanslern betonade integritetsskyddets betydelse, i synnerhet eftersom ett av de centrala syftena med propositionen var att utvidga möjligheterna att utnyttja social- och hälsodata för andra ändamål än deras primära användningsändamål, dvs. för skötseln av patient- och klientrelationer.

Genom den föreslagna lagen om ändring av lagen om Institutet för hälsa och välfärd hade man för avsikt att reglera bl.a. institutets rätt att samla in och behandla personuppgifter samt blod- och vävnadsprov, för fullgörande av sådana uppgifter som föreskrivs i den nämnda lagen eller i någon annan lag. Sådana uppgifter som samlats in med stöd av den nämnda lagen skulle enligt lagförslaget inte omfattas av 11 och 12 § i offentlighetslagen, som gäller en persons rätt att ta del av uppgifter som påverkar behandlingen av ett ärende som gäller honom eller henne, eller att ta del av uppgifter som gäller honom eller henne själv, och inte heller av den rätt till insyn som föreskrivs i 26 § i personuppgiftslagen.

Justitiekanslern konstaterade att den rätt till insyn som föreskrivs i 26 § i personuppgiftslagen är ett centralt rättsmedel för den registrerade, vilket hör samman med det integritetsskydd som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna. På grundval av det som framförts i propositionsutkastet var justitiekanslern inte övertygad om att det var motiverat att förbjuda rätt till insyn på det sätt som föreslagits i utkastet. Han ansåg att det åtminstone måste läggas fram tydliga och tillräckliga grunder för förbudet.

Vidare konstaterade justitiekanslern att 11 och 12 § i offentlighetslagen dels främjar sådan öppenhet som hör till offentlighetslagens syften och dels utgör en del av rättsskyddssystemet. Därför ansåg han att det ännu fanns skäl att granska utkastet också till den del det gällde den föreslagna begränsningen av de nämnda paragrafernas tillämpning, innan regeringspropositionen överlämnades till riksdagen (OKV/39/20/2016; utlåtandet gavs av justitiekansler Jaakko Jonkka och ärendet föredrogs av Marjo Mustonen).

Lämnande och mottagande av internationellt bistånd

Justitiekanslern gav utlåtanden om betänkandet av arbetsgruppen för beredning av lagstiftning i samband med lämnande och mottagande av internationellt bistånd, vilket utarbetats i form av en regeringsproposition, och om de därmed anknutna utkasten till regeringsproposition om ändring av lagen om försvarsmakten och vissa lagar som har samband med den samt till regeringsproposition om översyn av lagstiftningen om lämnande och mottagande av internationellt bistånd inom inrikesministeriets förvaltningsområde.

Justitiekanslern hänvisade till det som han framfört i sitt utlåtande om betänkandet av den arbetsgrupp som bedömt behoven av att ändra lagstiftningen om krishantering och annat internationellt samarbete (OKV/50/20/2014), vilket låg till grund för de ovan nämnda regeringspropositionerna. I det nämnda utlåtandet hade han konstaterat att tillämpningen av regleringen om internationellt samarbete myndigheterna emellan försvåras av att man samtidigt måste beakta eventuella internationella fördrag och den nationella lagstiftningen i båda de berörda staterna. Då myndigheternas internationella uppgifter och befogenheter regleras måste man även ta hänsyn till att dessa ska vara förenliga med myndigheternas nationella uppgifter och befogenheter.

Det lagförslag som presenterats i betänkandet av arbetsgruppen för beredning av lagstiftning i samband med lämnande och mottagande av internationellt bistånd innefattade bestämmel-

ser om de högsta statsorganens befogenheter och om behörighetsfördelningen mellan dem i samband med beslutsfattandet angående lämnande av och begäran om internationellt bistånd. Det hade föreslagits att finska myndigheters uppgifter och befogenheter i utlandet samt utländska myndigheters uppgifter och befogenheter i Finland skulle regleras särskilt i den sektorspecifika lagstiftning som berör varje myndighet.

Justitiekanslern konstaterade följande angående betänkandet av arbetsgruppen för beredning av lagstiftning i samband med lämnande och mottagande av internationellt bistånd:

De bestämmelser i lagförslaget som reglerar de högsta statsorganens befogenheter i samband med beslutsfattandet om lämnande av och begäran om internationellt bistånd innehåller tämligen vaga formuleringar (ärende av utrikes- och säkerhetspolitisk betydelse, vittomfattande och principiellt viktigt ärende). I utkastet till regeringsproposition redogörs det dock bl.a. med hjälp av exempel för vad som avses med de mekanismer och redskap i samband med lämnande av och begäran om internationellt bistånd för vars del beslutsfattandet inte ska omfattas av den föreslagna lagen.

Också de bestämmelser i lagförslaget som reglerar behörighetsfördelningen mellan de högsta statsorganen i samband med lämnande av och begäran om internationellt bistånd innehåller tämligen vaga formuleringar (internationellt ärende av utrikes- och säkerhetspolitisk betydelse, synnerligen krävande situation). Bestämmelser som berör behörighetsförhållandena mellan de högsta statsorganen är emellertid oftast flexibelt utformade, vilket möjliggör att tolkningen av dem kan förändras med tiden. Detta gäller även det inbördes förhållandet mellan grundlagens 93 § 1 mom. (som gäller utrikespolitik) och 2 mom. (som gäller EU-politik), vilka är av betydelse för den behörighetsfördelning mellan republikens president och statsrådet (statsrådets allmänna sammanträde) som ligger till grund också för det aktuella lagförslaget, inklusive beslutsfattandet angående bistånd vid användningen av militära maktmedel.

Enligt utkastet till regeringsproposition kan presidentens beslut om lämnande av och begäran om internationellt bistånd i sådana fall som berör användning av militära maktmedel till sin karaktär jämställas med beslut om militär krishantering. Dessa beslut omfattas därmed av 58 § 6 mom. i grundlagen, och på dem tillämpas således inte 58 § 2 mom. (där det bestäms att ärendet återgår till statsrådet för beredning och beslutet därefter fattas i enlighet med riksdagens ställningstagande med anledning av statsrådets redogörelse om saken). Denna slutledning är i och för sig motiverad i sak, men att dra en sådan slutledning enbart på grundval av tolkning är ett stort steg med hänsyn till ordalydelsen i 58 § 6 mom. i grundlagen (där det bestäms att beslut om Finlands deltagande i militär krishantering ska fattas i enlighet med vad som särskilt bestäms genom lag).

Lagförslaget innehåller också bestämmelser om skyndsamt förfarande. Justitiekanslern har tidigare i sitt utlåtande om betänkandet av arbetsgruppen för militära kommandomål (OKV/41/20/2011) konstaterat att republikens presidents beslutsfattande i operativa och taktiska ärenden som sker utanför statsrådet har en naturlig koppling till presidentens roll som överbefälhavare för försvarsmakten, och att det beslutsfattande i politiska och strategiska ärenden som sker i statsrådet har en koppling till presidentens roll som utövare av regeringsmakt enligt 3 § 2 mom. i grundlagen, särskilt rollen som ledare för utrikespolitiken enligt 93 § 1 mom. i grundlagen. I sådana exceptionellt brådskande situationer som avses i lagförslaget verkar det vara motiverat att iaktta ett liknande förfaran-

de som då presidenten fattar beslut om användning av militära maktmedel i samband med militära kommandomål (där ärendet föredras av försvarsmaktens kommendör, försvarsministern har närvaroplikt och statsministern närvarorätt). Ett sådant arrangemang där antingen statsrådets allmänna sammanträde eller presidenten själv, beroende på biståndets karaktär, utifrån statsrådets förslag till avgörande fattar beslut om att sådant bistånd som presidenten beslutat om inom ramen för det skyndsamma förfarandet antingen ska fortgå eller upphöra är emellertid inte helt konsekvent, även om det parlamentariska ansvaret för beslutsfattandet då utvidgas att omfatta alla statsrådsmedlemmar.

Justitiekanslern konstaterade följande angående utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av lagen om försvarsmakten och till vissa lagar som har samband med den:

På grund av sakens karaktär torde det inte krävas lika stor exakthet eller noggrann avgränsning av de definitioner som berör uppgifterna och behörighetsförhållandena i anslutning till det militära försvaret som det krävs av sådan reglering som berör myndigheternas uppgifter och befogenheter under normala förhållanden. De befogenheter som hänför sig till det militära försvaret berättigar emellertid till mycket betydande ingrepp i de berörda personernas rättigheter och skyldigheter. Såsom det konstaterats i propositionsutkastet, har riksdagens grundlagsutskott bl.a. påpekat att det behövs bestämmelser i lag exempelvis om kriterierna för bistånd, om biståndsstyrkorna och deras juridiska status samt om ett förfarande som tillåter medverkan från riksdagen för beslut om lämnande av bistånd mellan EU:s medlemsstater, för att bistånd som är förenat med användning av maktmedel och som eventuellt bygger på en solidaritetsklausul ska kunna lämnas.

Det är problematiskt att det inte i de bestämmelser som föreslås ingå i lagen om försvarsmakten definieras vilka kriterier som uppställs för lämnande av eller begäran om internationellt bistånd eller ens definieras för vilka uppgifter försvarsmakten kan lämna eller ta emot bistånd. Territorialövervakningslagen föreslås innehålla bestämmelser om en viss typ av situationer där bistånd kan tas emot, och i lagen om försvarsmakten föreslås den paragraf som berör behörigheten för en styrka och en enskild militärperson innefatta en hänvisning till försvarsmaktens och militärmyndigheternas lagstadgade uppgifter, men i övrigt föreslås ingen reglering angående de situationer där bistånd lämnas eller tas emot. Detta innebär att det i samband med lämnande och mottagande av internationellt bistånd blir möjligt att göra avsteg från militärmyndigheternas nationella uppgifter och befogenheter samt från den nationella behörighetsfördelningen mellan civila myndigheter och militärmyndigheter.

Dessutom är det problematiskt att ledningsoch ansvarsförhållandena i anslutning till lämnandet och mottagandet av internationellt bistånd har lämnats öppna i de bestämmelser som föreslagits ingå i lagen om försvarsmakten.

Ledningsmakt torde i viss mån anförtros den mottagande staten i bestämmelserna om beslut om bistånd och om den behörighet som bestäms av den som begär internationellt bistånd samt om de regler för användningen av maktmedel som fastställs för uppdraget, vilka föreslås ingå i lagen om försvarsmakten, samt i den begäran om bistånd som avses i territorialövervakningslagen. Enligt utkastet till regeringsproposition kan de styrkor och enskilda militärpersoner som bistår Finland stå under en finsk myndighets ledning. Enligt propositionsutkastet finns det dock även sådana situationer där den som lämnar bistånd (t.ex. FN, EU eller Nato) leder

sin egen verksamhet i enlighet med begäran om bistånd och i enlighet med det aktuella uppdraget. Verksamheten kan också stå under en enskild stats ledning, t.ex. i en situation där uppdraget förutsätter sådant kunnande eller sådan utrustning som Finland inte har. Enligt utkastet till regeringsproposition ska man i varje enskilt fall nå en överenskommelse med den som lämnar bistånd om ledningsförhållandena och om sätten för genomförande av verksamheten.

Då det är fråga om stater som anslutit sig till sådana internationella överenskommelser gällande styrkors status som avses i lagen om försvarsmakten, kan ansvaret och den rättsliga ställningen för de styrkor som lämnar bistånd fastställas på grundval av överenskommelserna. När det gäller andra stater behövs det en särskild internationell överenskommelse för fastställelse av styrkornas rättsliga ställning. I lagen om försvarsmakten har det dock inte uppställts som villkor för lämnande eller mottagande av internationellt bistånd att styrkornas rättsliga ställning grundar sig på en sådan överenskommelse som avses i lagen i fråga eller har fastställs genom en särskild överenskommelse.

Justitiekanslern konstaterade följande angående utkastet till regeringsproposition med förslag till översyn av lagstiftningen om lämnande och mottagande av internationellt bistånd inom inrikesministeriets förvaltningsområde:

När det gäller lämnande och mottagande av internationellt bistånd måste man tillräckligt tydligt definiera kriterierna för lämnande och mottagande av bistånd, ledning- och ansvarsförhållandena för de myndigheter som lämnar och tar emot bistånd samt beslutsförfarandet i samband med lämnandet av och begäran om bistånd. Inom inrikesministeriets förvaltningsområde tillgodoses dessa regleringsbehov till viss del med hjälp av EU-lagstiftning och sådana internationella överenskommelser som är bindande för Finland. I utkastet till regeringsproposition har man strävat efter att på ett tillbörligt sätt tillgodose de behov av kompletterande reglering som följer av de internationella förpliktelserna. Det bör dock konstateras att EU-lagstiftningen, de internationella överenskommelserna och den nationella lagstiftningen bildar en synnerligen invecklad helhet som är svår att gestalta (OKV/5/20/2016, OKV/6/20/2016 och OKV/8/20/2016; utlåtandena gavs av justitiekansler Jaakko Jonkka och ärendena föredrogs av Kimmo Hakonen).

Ändring av 8 § i statsrådets förordning om värnplikt (1443/2007)

Enligt 127 § 1 mom. i grundlagen är varje finsk medborgare skyldig att delta i fosterlandets försvar eller att bistå försvaret på det sätt som bestäms i lag. I 2 § 3 mom. i grundlagen bestäms det att all utövning av offentlig makt ska bygga på lag. Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen kan republikens president, statsrådet och ministerierna utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag ska dock utfärdas genom lag.

Enligt 37 § 1 mom. i värnpliktslagen är tiden för beväringstjänsten 165 dagar för dem som ska utbildas för uppgifter inom manskapet, 255 dagar för dem som ska utbildas för sådana uppgifter inom manskapet som förutsätter speciella färdigheter och 347 dagar för dem som ska utbildas till officerare och underofficerare samt för sådana specialuppgifter inom manskapet som ställer de högsta kraven. I 38 § 2 mom. i värnpliktslagen, som gäller förordnande till utbildning, hänvisas det beträffande sådana uppgifter inom manskapet som förutsätter speciella färdigheter till

försvarsgrens-, utbildningsgrens- och specialutbildningsuppgifter. Beträffande sådana specialuppgifter inom manskapet som ställer de högsta kraven hänvisas det till en del av uppgifterna som militärfordonsförare och uppgifterna vid pansartrupperna samt marinens och flygvapnets specialuppgifter. I motiveringen till denna paragraf (RP 37/2007 rd) konstateras det att de uppgifter som kräver speciella färdigheter är sådana uppgifter inom försvarsgrenarna, utbildningsgrenarna och specialutbildningen som kräver yrkeskunskap och att de mest krävande specialuppgifterna omfattar uppgifter inom pansartrupperna, radio-, elektronik- och signalområdet, en del av de uppgifter som sköts av militärfordonsförare, samt marinens och flygvapnets specialtjänstuppgifter och motsvarande andra tekniskt eller annars synnerligen krävande och ansvarsfulla uppgifter. Enligt 38 § 3 mom. i värnpliktslagen får närmare bestämmelser om sådana uppgifter inom manskapet som förutsätter speciella färdigheter och sådana uppgifter inom manskapet som ställer de högsta kraven utfärdas genom förordning av statsrådet.

I 8 § 2 mom. i den gällande förordningen om värnplikt bestäms det att de specialuppgifter inom manskapet som ställer de högsta kraven omfattar pansartruppernas tekniska uppgifter, uppgifter inom robotområdet, uppgifter som militärfordonsförare, samt övriga specialserviceuppgifter inom armén, flottan och flygvapnet och motsvarande tekniskt eller annars synnerligen krävande och ansvarsfulla uppgifter. Genom den föreslagna ändringen av förordningen utökas förteckningen med ett omnämnande av beredskapsenheternas uppgifter.

Beväringstjänstens längd är en fråga som är av väsentlig betydelse för individens rättigheter och skyldigheter. Med tanke på att sådan reglering som påverkar individens rättigheter och skyldigheter ska vara exakt och noggrant avgränsad är det således motiverat att beredskapsenheternas uppgifter uttryckligen nämns i förteckningen över de specialuppgifter inom manskapet som ställer de högsta kraven.

Ifall definitionen av de specialuppgifter inom manskapet som ställer de högsta kraven emellertid ändras på ett sådant sätt som väsentligen påverkar de relativa andelarna av de tjänstgöringstider som anges i värnpliktslagen, kan det vara ifrågasatt om ändringen kan genomföras enbart genom en ändring av statsrådets förordning om värnplikt. Eftersom det av motiveringspromemorian gällande förordningsutkastet framgick att det aktuella förslaget inte medförde någon betydande ändring av de olika tjänstgöringstidernas relativa andelar, och största delen av dem som tjänstgör inom manskapet fortfarande kommer att avlägga sin beväringstjänst inom 165 dygn, hade justitiekanslern inget att anmärka på till denna del (OKV/55/20/2016; utlåtandet gavs av justitiekansler Jaakko Jonkka och ärendet föredrogs av Kimmo Hakonen).

Vård- och landskapsreformen

Justitiekanslern gav ett utlåtande om utkastet till regeringsproposition med förslag till landskapsreform samt reform av ordnandet av social- och hälsovårdstjänsterna (vård- och landskapsreformen). I propositionen föreslogs det att en ny landskapsförvaltning ska införas och att ansvaret för social- och hälsovårdstjänsterna ska överföras från kommunerna till landskapen. Landskapen ska ha självstyrelse inom sina områden.

Enligt propositionsutkastet skulle det utarbetas en särskild regeringsproposition om klienternas rätt att välja mellan privata och offentliga social- och hälsovårdstjänster. Lagstiftningen om denna valfrihet verkade emellertid vara av väsentlig betydelse för vissa av de centrala principerna rörande vård- och landskapsreformen. Vid den aktuella tidpunkten fanns det endast preli-

minära uppgifter om reformens innehåll till denna del. Justitiekanslern betraktade det som nödvändigt att remissinstanserna ges en tillräckligt omfattande helhetsbild av vård- och landskapsreformen då den lagstiftning som berör valfriheten sänds på remiss. Denna helhetsbild ska också finnas tillgänglig för riksdagen då den inleder behandlingen av vård- och landskapsreformen.

I samband med vård- och landskapsreformen hade man för avsikt att skilja åt ordnandet och produktionen av tjänsterna, så att landskapen skulle ansvara för ordnandet av tjänsterna, medan tjänsterna skulle produceras av en annan myndighet, dvs. av landskapets serviceinrättning. Av utkastet till regeringsproposition framgick det dock att förhållandet mellan landskapet och serviceinrättningen skulle medföra problem med tanke på tillgodoseendet av demokratin. Landskapsorganisationen skulle enligt förslaget också omfatta landskapets och dess serviceinrättnings dotterbolag samt sådana sammanslutningar där dotterbolagen utövar bestämmande inflytande. Detta kunde leda till en mycket splittrad och mångskiktad landskapsorganisation. Justitiekanslern ansåg således att det fanns skäl att i fortsättningen granska tillgodoseendet av demokratin med tanke på landskapsorganisationen i sin helhet.

Enligt propositionsutkastet ska social- och hälsovårdstjänsterna produceras av landskapet på egen hand eller i samarbete med andra landskap, av en sammanslutning som ägs av landskapet eller, med stöd av ett avtal, av en privat serviceproducent. Tillhandahållandet av sådana social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster som var och en garanteras i grundlagen betraktas i regel som en offentlig förvaltningsuppgift. Offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter bara under de förutsättningar som föreskrivs i grundlagen. På grund av att lagstiftningen om valfrihet vid den aktuella tidpunkten ännu var under beredning innehöll propositionsutkastet inte information om vilka uppgifter som kommer att delegeras till aktörer utanför förvaltningen, och delegeringens förhållande till grundlagen hade således inte ännu bedömts. Enligt justitiekanslerns uppfattning borde emellertid frågan om huruvida delegeringen av uppgifter inom social- och hälsovårdssektorn är förenlig med grundlagen bedömas redan i den regeringsproposition som berör vård- och landskapsreformen.

I propositionsutkastet konstaterades det att ett utlåtande om propositionen bör inhämtas av grundlagsutskottet. Justitiekanslern ansåg att det fanns skäl att hålla kvar det nämnda uttalandet i propositionen, även om den statsförfattningsrättsliga bedömningen av propositionen skulle kompletteras vid den fortsatta beredningen (OKV/41/20/2016; utlåtandet gavs av justitiekansler Jaakko Jonkka och ärendet föredrogs av Maija Salo).

Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott

Justitiekanslerns utlåtanden till grundlagsutskottet

Justitiekanslern blev hörd av riksdagens grundlagsutskott i anslutning till behandlingen av regeringens proposition med förslag till lag om smittsamma sjukdomar (RP 13/2016 rd). Hörandet berörde det faktum att utkastet till regeringsproposition hade utarbetats av en konsult (OKV/2/21/2016).

Justitiekanslern blev hörd av riksdagens grundlagsutskott också i anslutning till behandlingen av statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2017–2020 (SRR 3/2016 rd). Hörandet berörde i detta fall

frågan om hur grundlagsenliga aspekter kunde beaktas bättre i samband med de lagberedningsprocesser som hänför sig till redogörelsen, samt frågan om justitiekanslerns roll vid granskningen av den motivering som berör lagstiftningsordningen (OKV/5/21/2016).

4

Tillsynen över de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Justitiekanslerns iakttagelser i samband med övervakningen av statsrådet

Det allmänna har en skyldighet att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna är bindande för lagstiftaren och myndigheterna samt för andra aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter, och de ska genomsyra all verksamhet, från lagberedningen till lagtillämpningen. De nämnda aktörerna ska vara varse om i vilka sammanhang de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna aktualiseras i deras verksamhet, så att de kan tillgodoses så väl som möjligt.

I samband med övervakningen av statsrådet granskar justitiekanslern bl.a. huruvida man vid utarbetandet av regeringspropositioner har bedömt propositionernas konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, samt granskar hur väl dessa rättigheter tillgodoses genom de föreslagna lagarna. Propositionerna har ofta konsekvenser för flera grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter, vilket framgår bl.a. av de nedan refererade ärenden som behandlades under verksamhetsåret. Under verksamhetsåret uppmärksammade justitiekanslern i samband med statsrådsövervakningen bl.a. ärendenas strama beredningstidtabeller, vilka åtminstone delvis verkade påverka bedömningen av propositionernas grundlagsenlighet och deras konsekvenser med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna.

Justitiekanslern gav under verksamhetsåret ett utlåtande (OKV/41/20/2016) om utkastet till regeringsproposition med förslag till landskapsreform samt reform av ordnandet av social- och hälsovårdstjänsterna (vård- och landskapsreformen). I utkastet föreslogs det att en ny landskapsförvaltning ska införas och att ansvaret för social- och hälsovårdstjänsterna ska överföras från kommunerna till landskapen. Det är fråga om en omfattande reform, där man har för avsikt att bl.a. omorganisera ordnandet av och produktionen av social- och hälsovårdstjänster. Reformen har konsekvenser för flera grundläggande fri- och rättigheter. Framför allt berörs grundtryggheten, dvs. vars och ens rätt till tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster, samt rättsskyddet för dem som anlitar dessa tjänster, liksom frågor som berör god förvaltning i samband med produktionen av tjänsterna. I samband med beredningen av vård- och landskapsreformen aktualiserades också den rätt till inflytande som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna.

I samband med lagberedningen strävar man efter att inhämta heltäckande uppgifter om den planerade lagstiftningen och om dess konsekvenser, på basis av vilka man gör en avvägning mellan olika realiseringsalternativ och fattar be-

slut om lagstiftningens innehåll. En viktig metod för kartläggning av olika synpunkter i anslutning till beredningen utgörs av inhämtandet av yttranden av olika intressentgrupper. Det är i synnerhet i samband med beredningen av omfattande reformer svårt för en enskild aktör att gestalta alla reformens konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Olika remissinstanser kan uppmärksamma frågor som är viktiga ur deras egen synvinkel och därmed bidra med sådana bedömningar av olika aspekter som är väsentliga att beakta i samband med beredningen.

Vid bedömningen av vård- och landskapsreformen och utarbetandet av utlåtanden om den var det problematiskt att reformen beredds såsom två olika helheter som utarbetades i aningen olika takt. Det första utkastet till regeringsproposition innefattade förslag gällande ordnandet av social- och hälsovården, och avsikten var att därefter överlämna en proposition med förslag till produktion av tjänsterna (den s.k. valfrihetslagstiftningen). I det skede då utkastet till regeringsproposition gällande ordnandet av social- och hälsovården sändes på remiss fanns det således inte ännu någon noggrann information om den del av reformen som gäller produktionen av tjänsterna. De olika delarna av reformen sändes alltså på remiss vid olika tidpunkter.

I och med att de olika delarna av reformen bereddes i olika takt, försvårades gestaltandet av reformen som helhet, liksom dess konsekvenser med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I sitt utlåtande uppmärksammade justitiekanslern reformens beredning och beredningstidtabellerna, samt betonade att det allmänna enligt grundlagen ska främja den enskildes möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv. När det gällde beredningen uttryckte justitiekanslern sin oro över att de strama beredningstidtabellerna och diskrepansen mellan tidtabellerna för de olika delarnas beredning kunde ha negativa konsekvenser för hörandet av intressentgrupperna.

Justitiekanslern har bl.a. i samband med övervakningen av myndigheternas verksamhet betraktat brister som förekommit vid hörandet av parterna som allvarliga. Justitiekanslern har i sin avgörandepraxis t.ex. konstaterat att sådant genuint hörande av en part som hör till god förvaltning förutsätter att parten har tillgång till tillräckligt god information om den fråga som han eller hon ombes yttra sig om. Remissinstanserna ska på motsvarande sätt i samband med författningsberedningen ha tillgång till tillräckligt detaljerade uppgifter om den fråga som är föremål för bedömning, så att de kan lägga fram sina välavvägda synpunkter på saken, för att beaktas vid den fortsatta beredningen av ärendet. I sitt utlåtande om vård- och landskapsreformen betonade justitiekanslern att remissinstanserna i ett senare skede, då den del av reformen som berör produktionen av social- och hälsovårdstjänster sänds på remiss, bör ges en tillräckligt god helhetsbild av vård- och landskapsreformen.

Vård- och landskapsreformen innebär bl.a. att social- och hälsovårdstjänsterna efter att reformen genomförts i allt större utsträckning kommer att produceras av privata serviceproducenter. I 124 § i grundlagen anges de förutsättningar under vilka offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter. Enligt denna paragraf ska man då offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter bl.a. säkerställa att detta inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Det propositionsutkast som berörde reformen av ordnandet av social- och hälsovården innehöll emellertid inte någon sådan bedömning av delegeringen av uppgifter till privata aktörer som

124 § i grundlagen förutsätter, eftersom det vid den tidpunkt då propositionsutkastet utarbetades inte ännu fanns kännedom om helhetsreformens detaljer. Justitiekanslern uppmärksammade avsaknaden av en sådan bedömning, och konstaterade att bedömningen borde ha funnits tillgänglig redan i detta sammanhang.

I 21 § i grundlagen anges de centrala krav som ställs på myndighetsverksamheten och som justitiekanslern uppmärksammar inom ramen för all sin övervakningsverksamhet. Justitiekanslern övervakar särskilt frågor som berör rättsskyddet och rätten att söka ändring i beslut, samt tillgodoseendet av dessa rättigheter. Även under verksamhetsåret aktualiserades frågor som berörde rättsskyddet i flera av de ställningstaganden som justitiekanslern delgav ministerierna.

Under verksamhetsåret gav justitiekanslern även ett utlåtande (OKV/12/20/2016) om justitieministeriets bedömningspromemoria rörande underlåttande av kraven på domskäl vid enkla brottmål. I promemorian föreslogs det att det skulle bli möjligt att lätta på de skriftliga domskälen och förenkla dem så att de domskäl som uppges i sådana fall där domen avkunnas i huvuddrag också skulle avfattas endast i huvuddrag i den skriftliga dom som utarbetas efter avkunnandet, förutsatt att parterna nöjer sig med tingsrättens avgörande. Justitiekanslern fäste emellertid vikt vid att domstolen i den ovan beskrivna situationen aldrig skulle vara tvungen att avfatta domskälen i den skriftliga domen annat än i huvuddrag. Detta skulle enligt justitiekanslerns uppfattning i viss mån vara problematiskt, i synnerhet med tanke på den externa kontrollen av domstolarnas verksamhet. Dessutom konstaterade justitiekanslern att parterna i synnerhet i mål som berör lindrigare brott ofta deltar i huvudförhandlingen utan biträde, och att de inte nödvändigtvis klarar av att till fullo gestalta vilken betydelse det har att domskälen uppges endast i huvuddrag. I det fall att det föreslagna förfarandet införs ansåg justitiekanslern att det skulle vara motiverat att överväga att ålägga domstolen en skyldighet att redogöra för förfarandet för parterna och förhöra sig om deras samtycke till det. Vidare konstaterade justitiekanslern att det föreslagna förfarandet leder till att den domare som utarbetar domen börjar avfatta noggrannare domskäl först efter att det eventuellt anmälts missnöje med domen. Justitiekanslern förmodade att det ofta är så att missnöje med domen anmäls först i slutet av den tidsfrist som föreskrivs för missnöjesanmälan, vilket innebär att domaren i dessa fall börjar utarbeta noggrannare domskäl först en vecka efter att domen avkunnats. Detta kan enligt justitiekanslerns uppfattning inte betraktas som ändamålsenligt vare sig med tanke på omedelbarhetsprincipen eller med tanke på domararbetets produktivitet.

Justitiekanslern tog ställning till tillgodoseendet av rättsskyddet också i det utlåtande om datasäker användning av social- och hälsodata som han gav till social- och hälsovårdsministeriet (OKV/39/20/2016). Biträdande justitiekanslern hade i ett beslut som han meddelat år 2014 (OKV/628/1/2012 och OKV/639/1/2013) konstaterat att bestämmelserna om det vårdanmälningsregister som fördes av Institutet för hälsa och välfärd och som innefattade uppgifter om personers hälsotillstånd inte uppfyllde de krav som 10 § 1 mom. i grundlagen ställer på författningstypen för bestämmelser om personregister, och inte heller kraven på hur omfattande och detaljerade bestämmelserna ska vara. Enligt ministeriets propositionsutkast var avsikten med förslaget till ändring av lagen om Institutet för hälsa och välfärd att se till att bestämmelserna om behandlingen av sådana personuppgifter som institutet insamlar i anslutning till social- och hälso-

vården skulle bli förenliga med grundlagens krav. I sitt utlåtande uppmärksammade justitiekanslern bl.a. rättsskyddet för personer beträffande vilka uppgifter registrerats i personregister inom hälso- och sjukvården. Justitiekanslern förhöll sig tveksam till förslaget om att personuppgiftslagens bestämmelser om den registrerades rätt att ta del av uppgifter som gäller honom eller henne själv inte skulle tillämpas på de insamlade uppgifterna, trots att denna rätt utgör ett centralt rättsmedel i anslutning till den registrerades integritetsskydd. Justitiekanslern betonade att det åtminstone måste läggas fram tydliga och tillräckliga grunder för ett sådant förbud. Enligt propositionsutkastet skulle inte heller offentlighetslagens bestämmelser om en persons rätt att ta del av uppgifter som påverkar behandlingen av ett ärende som gäller honom eller henne tillämpas på de insamlade uppgifterna. Justitiekanslern konstaterade att också dessa bestämmelser utgör en del av rättsskyddssystemet. Justitiekanslern ansåg således att det även till denna del fanns skäl att se över propositionsutkastet innan regeringspropositionen skulle överlämnas till riksdagen.

Justitiekanslern uppmärksammade de rättigheter som tryggas i 21 § i grundlagen också i utlåtandet OKV/31/20/2016, som gällde förebyggande av jävssituationer vid besvärsnämnden för arbetspensionsärenden. Saken aktualiserades i samband med att social- och hälsovårdsministeriet innan ett ärende som berörde tillsättandet av nämnden skulle föredras vid statsrådets allmänna sammanträde bad justitiekanslern delge sin uppfattning om frågan rörande medlemmarnas bindningar. Den erhållna utredningen visade att sådana jävssituationer som orsakats av medlemmarnas bindningar har medfört förlängda behandlingstider vid nämnden. Bindningarna har också påverkat ärendenas fördelning mellan nämndens sektioner, trots att fördelningen egentligen ska fastställas enbart på grundval av läkarmedlemmens specialitet och sakkännedom. I utlåtandet uppmärksammades förutom jävsfrågan och nämndens oberoende verksamhet även nämndens kapacitet att i alla situationer trygga sakkännedomen vid ärendenas behandling, samt kravet på att samtliga överklagade ärenden ska behandlas på ett likvärdigt sätt vid nämnden.

Justitiekanslerns iakttagelser i samband med den övriga laglighetskontrollen

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. Mer detaljerade referat av ärendena ingår i berättelsens avsnitt rörande de olika förvaltningsområdena.

I de klagomålsärenden och andra ärenden som avgörs vid justitiekanslersämbetet aktualiseras nästan alltid i sista hand en eller flera grundläggande fri- eller rättigheter eller mänskliga rättigheter, eller åtminstone frågor som anknyter till dessa. I de fall där ärendet berör tillgodoseendet av fler än en grundläggande fri- eller rättighet, refereras ärendet i anslutning till den grundlagsbestämmelse som det i huvudsak berör. I detta fall hänvisas det till ärendet i det avsnitt som berör den eller de övriga berörda grundläggande fri- och rättigheterna.

De grundläggande fri- och rättigheternas närmare innebörd och det noggrannare innehållet i konventionerna om de mänskliga rättigheterna regleras ofta antingen i de allmänna författningar som berör förfarandet, såsom i förvaltningslagen som gäller förvaltningsförfarandet, eller i den materiella lagstiftningen, såsom i social- och hälsovårdslagstiftningen. Av denna anledning framgår ärendets anknytning till en viss grundläggande fri- eller rättighet eller mänsklig rättighet inte alltid av avgörandet i form av ett uttryckligt omnämnande av den bestämmelse som berör den aktuella grundläggande fri- eller rättigheten eller mänskliga rättigheten, utan anknytningen framgår i och med tillämpningen av den lagstiftning genom vilken den grundläggande fri- eller rättigheten eller mänskliga rättigheten tillgodoses. I avgörandena hänvisas det därför till bestämmelserna rörande de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna närmast då en direkt tillämpning av dem har övervägts eller man i det aktuella fallet velat ge dem särskild vikt. Bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna utgör dock en bakgrundsfaktor vid ärendenas bedömning också i de fall där det inte direkt hänvisats till dem.

Jämlikheten

I 6 § i grundlagen bestäms det att alla är lika inför lagen, och att ingen utan godtagbart skäl får 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 ska främjas enligt vad som närmare bestäms genom

lag, särskilt vad gäller lönesättning och andra anställningsvillkor.

Ärendet OKV/840/1/2015 berörde bl.a. jämlikheten i samband med behandlingen av ersättningsansökningar. Ifall en person som är bosatt i Finland plötsligt insjuknar under en tillfällig vistelse i ett annat EU-land, har han eller hon rätt att få ersättning av Folkpensionsanstalten (FPA) för kostnaderna för sådan medicinskt nödvändig vård som getts i landet i fråga. För fastställelse av denna ersättning ber FPA hälsovårdscentralen i den berörda personens hemkommun eller det sjukvårdsdistrikt som kommunen hör till göra en medicinsk bedömning av vad motsvarande vård skulle ha kostat i personens hemkommun. Justitiekanslern utredde utöver det aktuella klagomålsärendet även ersättningsprocessens ändamålsenlighet på ett mer allmänt plan. Det framgick att ovissheten beträffande tillvägagångssätten, resursbristen och den direkta ovilja att bemöta FPA:s informationsbegäranden som förekom inom den offentliga hälso- och sjukvården hade lett till förlängda behandlingstider och även bidragit till uppkomsten av divergerande praxis vid bemötandet av informationsbegäranden vid olika enheter inom den offentliga hälso- och sjukvården. Vid vissa enheter hade informationsbegärandenas behandling som längst räckt mellan ett och två år. Det visade sig också att informationsbegärandena vid vissa enheter bemöttes av läkare, medan största delen av begärandena vid andra enheter bemöttes av personer med annan än medicinsk utbildning. Justitiekanslern bad social- och hälsovårdsministeriet presentera sin uppfattning om vilka metoder för behandling av FPA:s informationsbegäranden hos verksamhetsenheterna inom hälso- och sjukvården som är förenliga med lagens bestämmelser om skyldigheten att göra den aktuella typen av medicinsk bedömning. Han bad ministeriet även delge sin uppfattning om huruvida informationsbegärandena på riksnivå behandlas lika vid olika verksamhetsenheter inom hälso- och sjukvården. Ministeriet gav ett utlåtande om saken, och vid justitiekanslersämbetet undersökte man sedermera ärendet på eget initiativ (OKV/9/50/2016).

Ärendet OKV/407/1/2015, som avgjordes av biträdande justitiekanslern, berörde anordnandet av kommunal dagvård för svenskspråkiga barn. I en stad hade man hänvisat alla svenskspråkiga barn till ett privat daghem, där dagvårdsavgifterna var högre än vid stadens daghem. Biträdande justitiekanslern ansåg att den situation där avsaknaden av svenskspråkig kommunal dagvård innebar att dagvårdsavgifterna för svenskspråkiga barn var högre än för finskspråkiga barn måste anses strida mot rätten till jämlikt bemötande. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade staden på skyldigheten att ordna dagvård också på svenska, så att jämlikheten tillgodoses i fråga om dagvårdsavgifternas storlek.

Jämlikheten aktualiserades också i avgörandet av ärendena OKV/882/1/2015, OKV/883/1/2015 och OKV/884/1/2015, som berörde tillhandahållandet av handledning och bistånd enligt handikappservicelagen.

Privatlivsskyddet

I 10 § i grundlagen bestäms det att vars och ens privatliv, heder och hemfrid är tryggade, och att 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.
Under verksamhetsåret berörde de avgöranden som gällde privatlivsskyddet närmast sådana situationer där sekretessbelagda uppgifter till följd av myndigheters förfarande hade röjts eller kunde ha röjts för utomstående.

I ärendet OKV/740/1/2015 aktualiserades självbestämmanderätten, yttrandefriheten och integritetsskyddet för klienterna vid en avgiftningsstation. Enligt stationens skriftliga regler var det förbjudet för klienterna att förfoga över och använda sina egna mobiltelefoner, men enligt utredningen hade klienterna ändå möjlighet att på begäran använda sina egna telefoner. Klienterna hade även möjlighet att använda stationens klienttelefoner. Klaganden hade dock enligt sin egen utsaga inte informerats om möjligheten att använda sin egen telefon. Klaganden hade av integritetsskäl inte velat använda sig av klienttelefonerna. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att användningen av avgiftningsstationens klienttelefon kunde leda till att den berörda personens klientrelation inom missbrukarvården blottlades för någon som klienten inte ville avslöja saken för. Han uppmärksammade avgiftningsstationen bl.a. på att det i syfte att trygga klienternas rättigheter fanns skäl att säkerställa att klienterna informerats om rätten att använda sina egna telefoner.

I ärendet OKV/1148/1/2015, som avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare, uppmärksammades offentlighetsprincipen och privatlivsskyddet, vilka i det aktuella fallet delvis stod i strid med varandra. En polisinrättning hade i syfte att främja utnämningsförfarandets öppenhet och transparens i polisens interna intranet offentliggjort en utnämningspromemoria som berörde tillsättandet av en tjänst som kriminalkommissarie. Utnämningspromemorian innefattade personuppgifter rörande sökandena. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare förhöll sig mycket tveksam till att främjandet av öppenheten i samband med utnämningsförfarandet skulle ha krävt offentliggörande av en sådan utnämningspromemoria som innefattade sökandenas personuppgifter. Vid avvägningen mellan offentlighetsprincipen och skyddet för den personliga integriteten gav han i det aktuella fallet större tyngd åt de argument som hänförde sig till integritetsskyddet och begränsningarna av rätten att behandla personuppgifter. Enligt hans uppfattning skulle det i rättsligt avseende ha varit motiverat att exempelvis utarbeta ett särskilt tillkännagivande om tjänstetillsättningen, där man kunde ha informerat bl.a. om vem som blivit utnämnd till tjänsten och om hur den rätt till information som föreskrivs i offentlighetslagen tillgodosetts för ansökningshandlingarnas del.

I ärendet OKV/1097/1/2015 aktualiserades ett fall där en utnämningspromemoria innehöll en redogörelse för de sekretessbelagda resultaten av den lämplighetsbedömning som sökandena genomgått. Röjandet av lämplighetsbedömningens resultat kränkte sökandens privatlivsskydd, och biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade därför ministeriet på vikten av att iaktta bestämmelserna om vilken information om sökandena som är offentlig och vilken som är sekretessbelagd.

Ärendena OKV/96/1/2016 och OKV/375/1/2016 berörde skyddandet av sekretessbelagda uppgifter som sänds via e-post eller post. I det första fallet var det fråga om att en tjänsteinnehavare i en stad i samband med besvarandet av en kunds e-postmeddelande via oskyddad e-post i sitt meddelande hade inkluderat sådana sekretessbelagda uppgifter som kunden tidigare hade sänt till tjänsteinnehavaren. Eftersom det var fråga om ett mänskligt misstag och tjänsteinnehavaren enligt egen utsago i fortsätt-

ningen skulle fästa särskild vikt vid saken, föranledde ärendet dock inte några åtgärder från biträdande justitiekanslerns ställföreträdares sida. I det senare fallet hade man bland avsändaruppgifterna på ett brev som sänts till en patient nämnt förutom sjukhusets namn även att det var fråga om resultatområdet för psykiatri. Sådan information som beskriver vårdrelationens karaktär och som i det aktuella fallet framgick av avsändaruppgifterna är emellertid sekretessbelagd. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade därför sjukhuset på skyldigheten att dra försorg om hemlighållandet av hälsouppgifter.

I ärendet OKV/1290/1/2015, som avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare, aktualiserades ett fall där en stad gett förvaltningsdomstolen ett utlåtande av vars bilagor det framgick att en person var klient inom socialvården. Det var till denna del fråga om sekretessbelagd information. Förvaltningsdomstolen hade inte begärt den nämnda informationen, och biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att denna information inte behövdes för utredningen av de omständigheter som var föremål för bevisningen. Han uppmärksammade stadens social- och hälsovårdsväsende på skyldigheten att iaktta de bestämmelser som berör hemlighållandet av handlingar, samt principerna om god förvaltning.

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. Handlingar och upptagningar som innehas av myndigheterna är enligt paragrafen 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.

Med tanke på offentlighetsprincipen och tillgodoseendet av offentligheten är det viktigt att de beslut som myndigheterna fattar med anledning av informationsbegäranden vid behov kan föras till en besvärsmyndighet för prövning. Av de klagomål som avgjordes under verksamhetsåret framgick det att myndigheterna inte alltid gett anvisningar om möjligheten till fortsatt behandling av ärendet i sådana fall där de vägrat lämna ut begärda uppgifter. På grundval av avgörandena verkar det som om myndigheterna, särskilt i sådana fall där endast vissa av de begärda uppgifterna lämnas ut, inte alltid fattar något beslut med anledning av informationsbegäran eller underrättar den som framställt begäran om möjligheten att få ett beslut om saken till den del de begärda uppgifterna inte lämnas ut.

I ärendet OKV/2177/1/2014 aktualiserades ett fall där en myndighet hade lämnat ut en del av det dokument klaganden begärt, medan vissa uppgifter i dokumentet hade hemlighållits. I det fall att ett dokument inte lämnas ut ska den som framställt dokumentbegäran enligt offentlighetslagen underrättas om vad vägran att lämna ut uppgifterna beror på och upplysas om att ärendet kan föras till myndigheten för avgörande. I det aktuella fallet hade klaganden dock inte underrättats om detta. Justitiekanslern betonade att den nämnda skyldigheten gäller också i sådana situationer där dokumentbegäran förkastas bara delvis. Justitiekanslern uppmärksammade myndigheten på de skyldigheter som föreskrivits för myndigheterna i offentlighetslagen. Det var fråga om en liknande situation också i ärendet OKV/1668/1/2015.

Ärendet OKV/74/1/2016 berörde ett fall där klaganden inte hade fått det dokument denne

begärt av en kommunstyrelse, utan kommunstyrelsen hade meddelat klaganden att dokumentet i fråga inte alls hade utarbetats. Klaganden hade dock inte informerats om möjligheten att föra ärendet till myndigheten för avgörande, och klaganden hade inte heller fått något överklagbart beslut med anledning av sin dokumentbegäran. Biträdande justitiekanslern konstaterade att offentlighetslagens bestämmelser om utlämnandet av dokument och vägran att lämna ut dokument är tillämpliga också på sådana situationer där det begärda dokumentet inte finns hos myndigheten. Han uppmärksammade kommunstyrelsen på vikten av att iaktta offentlighetslagens bestämmelser om behandlingen av en dokumentbegäran. En liknande situation behandlades också i ärendet OKV/1817/1/2015, som avgjordes av biträdande justitiekanslern.

Yttrandefriheten aktualiserades även i ärendet OKV/740/1/2015, som refererats ovan i samband med privatlivsskyddet och som gällde ett fall där en avgiftningsstation begränsat klienternas rätt att använda sina egna telefoner.

Rätten till eget språk och egen kultur

I 17 § i grundlagen bestäms det att finska och svenska är Finlands nationalspråk. Vars och ens rätt att hos domstol och andra myndigheter använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, ska tryggas genom lag. Det allmänna ska tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings 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 ska utfärdas genom lag. Rättigheterna för dem som använder teckenspråk samt dem som på grund av handikapp behöver tolknings- och översättningshjälp ska likaså tryggas genom lag.

Under verksamhetsåret aktualiserades de språkliga rättigheterna bl.a. i klagomålsärenden som gällde rätten att få ett svenskspråkigt svar med anledning av en svenskspråkig förfrågning samt myndigheternas skyldighet att förmedla information också på svenska.

I ärendet OKV/1435/1/2015 var det fråga om att klaganden inte hade fått ett svenskspråkigt svar på sin förfrågning, utan svaret hade avfattats på finska. Justitiekanslern uppmärksammade myndigheten på vikten av att iaktta språklagen.

Ärendet OKV/1674/1/2015 gällde ett fall där ett tillkännagivande hade publicerats på en myndighets webbplats bara på finska. Tillkännagivandets innehåll var sådant att det borde ha publicerats också på svenska. Enligt biträdande justitiekanslern krävde språklagen i det aktuella fallet dock inte att ett svenskspråkigt tillkännagivande måste publiceras med exakt samma innehåll som det finskspråkiga, utan myndigheten kunde ha utarbetat en förkortad svenskspråkig version av tillkännagivandet, där den kunde ha uppgett vem man kunde vända sig till för att få tilläggsinformation. Biträdande justitiekanslern delgav myndigheten sin uppfattning om saken.

Rätten till grundtrygghet

Enligt 19 § i grundlagen har alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Var och en ska genom lag garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsoförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödsel och förlust av en försörjare. Det allmänna ska 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.

I ärenden som berör social- och hälsovården och socialförsäkringsfrågor aktualiseras ofta myndigheters förfaranden och sådana brister i förfarandena som påverkar tillgodoseendet av rätten till grundtrygghet. Dessa ärenden har därför ofta refererats i anslutning till andra grundläggande fri- och rättigheter, i synnerhet i anslutning till rättsskyddet. I avgörandena aktualiserades bl.a. skyldigheten att utreda ärendena samt tillhandahålla rådgivning och handledning.

Det avgörande som berörde ärendena OKV/882/1/2015, OKV/883/1/2015 och OKV/884/1/2015 gällde frågan om huruvida den uppgift att tillhandahålla handledning och bistånd som ålagts kommunerna i handikappservicelagen kan anförtros någon annan aktör än en myndighet. Frågan har en nära anknytning till grundtryggheten, eftersom handikappservicelagen också bidrar till tillgodoseendet av rätten till social trygghet och socialservice.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det verkade förekomma mycket varierande uppfattningar om vad uppgiften att tillhandahålla handledning och bistånd innebär, och att bestämmelserna om saken i lagtolkningspraxis getts en vid tolkning. Han konstaterade att det i samband med den pågående revideringen av handikapplagstiftningen finns skäl att fästa vikt vid att bestämmelserna om skyldigheten att tillhandahålla handledning och bistånd ska vara tydliga, samt att uppgifternas innehåll och rättsliga karaktär bör uppmärksammas, liksom de krav som ställs på lagstiftningen inom detta område. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att divergerande tolkningar skulle kunna förebyggas genom en tydlig reglering av den nämnda skyldigheten, vilket skulle främja likabehandlingen av sådana gravt handikappade personer som är arbetsgivare för sina assistenter. Han delgav social- och hälsovårdsministeriet sina ställningstaganden.

I sitt avgörande av ärendet OKV/2/50/2016 bad justitiekanslern justitieministeriet pröva om det skulle finnas skäl för ministeriet att granska praxisen vid anordnandet av muntliga förhandlingar vid försäkringsdomstolen, som är specialdomstol för ärenden gällande social trygghet. Det årliga antalet muntliga förhandlingar vid försäkringsdomstolen har varit synnerligen litet i förhållande till antalet avgjorda ärenden. Justitieministeriet meddelade med anledning av justitiekanslerns initiativ att ministeriet ämnade utreda saken under år 2017.

I ärendet OKV/1467/1/2015, som gällde anordnandet av tandvård, aktualiserades skyldigheten att tillhandahålla rådgivning och handledning. Biträdande justitiekanslern konstaterade att en hälsovårdscentrals inkonsekventa handlande och bristfälliga information hade skapat ovisshet om på vilket sätt och var klaganden skulle ges vård. Biträdande justitiekanslern ansåg att den information som ges till patienten utgör en viktig del av vården som helhet. Han uppmärksammade hälsovårdscentralens ansvariga tandläkare på tillgodoseendet av patientens rätt till information.

Rätten till grundtrygghet berördes också bl.a. i ärendena OKV/562/1/2015 (rätten till social trygghet), OKV/740/1/2015 (praxisen vid en avgiftningsstation), OKV/840/1/2015 (ersättandet av sjukvårdskostnader), OKV/405/1/2016 (behandlingen av en sjukdagpenningsansökan), OKV/1095/1/2016, OKV/1349/1/2016 och OKV/1446/1/2016 (dröjsmål vid behandlingen), OKV/1253/1/2015 (registrering av en barnskyddsanmälan) samt OKV/31/20/2016 (förebyggande av jäv vid en besvärsnämnd).

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.

Största delen av de frågor rörande de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som aktualiserades i samband med övervakningen av myndigheter och andra aktörer som sköter offentliga uppgifter berörde uttryckligen 21 § i grundlagen. Iakttagandet av de processuella krav som uppställs i den nämnda paragrafen utgör även en förutsättning för att andra grundläggande fri- och rättigheter, såsom rätten till grundtrygghet och offentligheten, ska kunna tillgodoses. I myndigheternas verksamhet uppdagades under verksamhetsåret flera typer av brister som hänförde sig till kraven på god förvaltning och tillbörlig behandling av ärendena. Till de allvarligaste typerna av fel hörde brister vid beslutsfattandet och motiverandet av beslut.

Rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring

Rätten att få ett beslut som är försett med en tillbörlig motivering är en rättsskyddsgaranti som är viktig i flera avseenden. Utan ett skriftligt beslut är det inte möjligt att föra ett avgörande till besvärsmyndigheten för omprövning. Det faktum att beslutet meddelas skriftligen och förses med en motivering bidrar också till att beslutsfattaren gör en noggrann bedömning av ärendet. En tydlig och heltäckande motivering övertygar parterna om att beslutet är lagenligt och om att ärendet har behandlats korrekt. Också utomstående kan med hjälp av beslutsmotiveringarna få information om myndigheternas beslutspraxis och riktlinjer. Beslutsmotiveringarna möjliggör även extern övervakning av beslutsfattandet. Myndigheternas beslutsfattande är den del av myndighetsverksamheten som är synlig utåt och som påverkar uppfattningen om hur legitim verksamheten är.

Avgörandet av ärendena OKV/860/1/2015 och OKV/1557/1/2015 gällde behandlingen av viseringsansökningar vid en ambassad. Ambassaden hade med hänvisning till resursbrist returnerat ett antal viseringsansökningar till sökandena obehandlade, och som orsak till detta uppgett att ansökningarna inte kunde behandlas inom utsatt tid. Justitiekanslern konstaterade emellertid att det hör till ambassadens lagstadgade uppgifter att behandla och avgöra viseringsansökningar, och att skötseln av sådana uppgifter inte får försummas på grund av otillräckliga resurser. Rättsskyddet hos den som ansöker om visering tryggas av möjligheten att söka ändring i beslutet. En sådan möjlighet fanns dock inte för de obehandlade ansökningarnas del. Justitiekanslern uppmärksammade ambassaden för framtiden på skyldigheten att behandla viseringsansökningar inom den föreskrivna tidsfristen och på skyldigheten att iaktta principerna om god förvaltning vid ärendenas behandling.

Ärendet OKV/472/1/2016 gällde ett fall där ett ministerium hade meddelat vissa organisationer som ansökt om statsunderstöd för utvecklingssamarbetsprojekt att ansökningsrundan hade avbrutits och att statsunderstöd inte skulle

beviljas. Justitiekanslern konstaterade emellertid att en sökande har rätt att få ett motiverat skriftligt beslut med anledning av sin ansökan. Beslutet ska också kunna överklagas. Ett tillkännagivande eller brev från myndigheten kan inte betraktas som ett sådant beslut. Justitiekanslern uppmärksammade ministeriet på skyldigheten att meddela skriftliga beslut med anledning av ansökningar.

I sitt avgörande av ärendet OKV/1308/1/2015 uppmärksammade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare en stad på att den borde ha fattat skriftliga och motiverade beslut om de tidsbestämda lärartjänsteförhållanden som förklarats lediga att sökas. Staden borde även ha delgett parterna besluten och försett besluten med anvisningar om omprövning.

Meddelandet av beslut hade försummats också i ärendena OKV/2177/1/2014 (en dokumentbegäran hade bemötts bara delvis), OKV/92/1/2015 (avgörandet av en jävsinvändning), OKV/637/1/2015 (ett upphandlingsbeslut) och OKV/405/1/2016 (en sjukdagpenningsansökan hade avgjorts bara delvis).

Under verksamhetsåret förekom det även kvalitativa brister i beslutsmotiveringarna. Brister uppdagades bl.a. i en hovrättsdom, i ett beslut som meddelats i ett bygglovsärende, i statsunderstödsbeslut, i ett förundersökningsbeslut och i ett beslut som meddelats med anledning av en klagan.

Ärendet OKV/11/31/2015, som avgjordes av justitiekanslern, berörde domskälen i en hovrättsdom. Justitiekanslern konstaterade att domstolens motiveringsskyldighet är av central betydelse med tanke på parternas rättsskydd. I det aktuella fallet kunde domskälen i hovrättens dom inte betraktas som lagstridiga, men enligt justitiekanslerns uppfattning skulle det ha varit lättare för parterna att förstå domen ifall vissa punkter i den hade förtydligats, eftersom domskälen då på ett entydigare sätt hade beskrivit det rättsliga resonemang som låg till grund för domen. Justitiekanslern delgav hovrättens beslutssammansättning sina synpunkter på motiverandet av domar.

I ärendet OKV/1148/1/2015 uppmärksammades tillsättandet av en tjänst som kriminalkommissarie. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i sitt avgörande att man vid utarbetandet av en utnämningspromemoria ska fästa särskild vikt vid att sökandenas meriter refereras på ett likvärdigt sätt och vid att exempelvis sökandenas meriter av samma typ refereras i samma omfattning. Han betonade även att meritjämförelsen ska utföras på de grunder som framgår av kungörelsen om ledigförklaring av tjänsten, och att jämförelsen ska vara objektiv, enhetlig och genuint komparativ. Han uppmärksammade polisinrättningen på de krav som förvaltningslagen ställer på motiverandet av beslut.

Motiverandet av beslut aktualiserades också i ärendet OKV/494/1/2015. Biträdande justitiekanslern konstaterade att beviljandet av tillstånd till ett mindre undantag i samband med bygglov innefattar ändamålsenlighetsprövning, och att det därför i allmänhet finns skäl att motivera ett beslut rörande en sådan fråga. Kraven på att myndighetsverksamheten ska vara objektiv och opartisk kan anses förutsätta att också utomstående personer ska kunna granska grunderna för beslutsfattandet och göra slutledningar angående myndighetens praxis och tolkningar. Biträdande justitiekanslern framhöll att förvaltningens transparens kan bidra till att myndighetsverksamhetens trovärdighet och allmänhetens förtroende för den ökar. Han uppmärksammade stadens direktör för byggnadstillsynen samt byggnadsnämnden på synpunkterna rörande motiverandet av beslut.

I ärendet OKV/1548/1/2015, som avgjordes av justitiekanslern, aktualiserades behandlingen

av frågor rörande statsunderstöd för idrottsorganisationer. Justitiekanslern konstaterade att ministeriet inte hade övervakat användningen av understöden tillräckligt väl med beaktande av kraven på god förvaltning, och att ministeriet utfört mycket få granskningar av statsunderstödens användning. De kriterier som uppställts för beviljandet av understöd var inte tillräckligt tydliga och transparenta, och därför förekom det brister också i understödsbeslutens motiveringar. Ministeriet hade dock vidtagit åtgärder för att rätta till situationen. Justitiekanslern bad ministeriet före utgången av år 2017 lämna in en utredning om vilka förbättringar som medförts av de åtgärder för utvecklande av statsunderstödssystemet som ministeriet vidtagit år 2016 och planerat för år 2017.

Motiverandet av beslut uppmärksammades också i ärendena OKV/1693/1/2015 (motiverandet av ett förundersökningsbeslut) och OKV/1734/1/2015 (motiverandet av ett beslut med anledning av en klagan).

Dröjsmål vid behandlingen av ärenden

Klagomål gällande dröjsmål vid ärendenas behandling har från år till år förekommit allmänt. Som orsak till dröjsmålen vid ärendenas behandling hänvisar myndigheterna ofta till alltför små personalresurser. I justitiekanslerns praxis har det dock tydligt konstaterats att en myndighet inte kan åberopa begränsade personalresurser eller andra otillräckliga resurser som orsak till att skötseln av en uppgift har försummats eller fördröjts. Detta framgick under verksamhetsåret t.ex. av avgörandet av ärendena OKV/860/1/2015 och OKV/1557/1/2015, där justitiekanslern konstaterade att det hör till myndigheternas lagstadgade uppgifter att behandla och avgöra ansökningar, och att skötseln av en sådan uppgift inte får försummas på grund av otillräckliga resurser. Ifall begränsade resurser skulle betraktas som en godtagbar orsak till dröjsmål vid ärendenas behandling, skulle rätten att få sitt ärende behandlat utan dröjsmål i många fall i praktiken förlora sin betydelse. Justitiekanslern har således i sin praxis granskat dröjsmålen vid ärendenas behandling i första hand ur partens synvinkel och med beaktande av partens rättigheter och rättsskydd. I viss mån har dock även partens eget handlande kunnat ges betydelse vid bedömningen. Dessutom har justitiekanslern fäst vikt vid vilken typ av ärende det är fråga om och vid ärendets anknytningar till de grundläggande fri- och rättigheterna. Bl.a. i ärenden som berör grundtryggheten har också smärre dröjsmål ansetts ge anledning till åtgärder inom ramen för laglighetskontrollen.

I avgörandet av ärendena OKV/1095/1/2016, OKV/1349/1/2016 och OKV/1446/1/2016 aktualiserades beslut om tjänster som beviljas med stöd av handikappservicelagen (färdtjänst och personlig assistans). Behandlingen av besvär som anförts över sådana beslut hade i ett fall räckt 19 månader och i ett annat fall 16,5 månader vid förvaltningsdomstolen. Som orsak till dröjsmålen hade förvaltningsdomstolen åberopat sina begränsade resurser samt agerandet hos den som sökte ändring. Biträdande justitiekanslern tog hänsyn till besvärsärendenas art, men konstaterade att det också med beaktande av ärendenas särdrag måste anses ha uppkommit ogrundade dröjsmål vid ärendenas behandling.

Som orsak till dröjsmålen har myndigheterna även åberopat problem rörande datasystemen. En sådan situation aktualiserades i ärendet OKV/136/1/2015, som gällde dröjsmål vid behandlingen av ansökningar om utbetalning av lönesubventioner. Ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslern. Som orsak till dröjsmålen hade myndigheten i det aktuella fallet åberopat personalbrist, den organisationsreform som genomförts inom sektorn samt de långsamma

datasystem som lett till att arbetet hopat sig hos myndigheten. Biträdande justitiekanslern konstaterade att myndigheterna i sina utredningar med anledning av klagomål över dröjsmål allt oftare hänvisat till brister eller funktionsstörningar i datasystemen. Han ansåg att brister i datasystemen i viss mån kan betraktas som förståeliga i det skede då en myndighet digitaliserar sina uppgifter, men att sådana långvariga problem med datasystemen som kontinuerligt stör de anställdas arbete och fördröjer ärendenas behandling inte kan betraktas som godtagbara. Biträdande justitiekanslern bedömde också i detta fall saken ur klagandens synvinkel och med tanke på klagandens rättsskydd, och konstaterade att dröjsmålet inte kunde betraktas som godtagbart. Också ärendet OKV/762/1/2015 berörde dröjsmål vid utbetalningen av lönesubventioner.

I sitt avgörande av ärendena OKV/719/1/2016 och OKV/811/1/2016 konstaterade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att åtalsprövningen inte hade utförts utan ogrundat dröjsmål. Trots att det i vissa avseenden kunde betraktas som förståeligt att åtalsprövningen hade dragit ut på tiden, fäste biträdande justitiekanslerns ställföreträdare särskild vikt vid att det förekommit tämligen långa perioder då åtalsprövningen inte alls kunnat framskrida på grund av att ärendet inte varit tilldelat någon åklagare, eller då ärendet de facto bara väntat på att bli överfört från åklagarämbetet till Riksåklagarämbetet. Han betonade att resursbrist inte utgör en godtagbar orsak till ogrundade dröjsmål vid ärendenas behandling, utan att myndigheterna och tjänstemännen under alla omständigheter ska klara av att sköta sina lagstadgade uppgifter. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav åklagarämbetet och Riksåklagarämbetet sin uppfattning om att tjänsteåligganden som hänför sig till åtalsprövningen under alla omständigheter ska skötas utan ogrundat dröjsmål.

Klagomål över dröjsmål vid behandlingen av en förvaltningsklagan har anförts relativt sällan. Sådana fall aktualiserades emellertid i ärendena OKV/799/1/2015 och OKV/1320/1/2016, som gällde förfarandet vid ett regionförvaltningsverk. Avgörandet av ärendet OKV/1444/1/2015 berörde å sin sida en närings-, trafik- och miljöcentrals samt dess tjänstemans förfarande. Dröjsmål aktualiserades också i ärendena OKV/840/1/2015 (en ansökan om ersättning för sjukvårdskostnader), OKV/1296/1/2015 (behandlingen av omprövningsbegäranden och ansökningar), OKV/1315/1/2015 (förundersökning), OKV/1668/1/2015 (en dokumentbegäran), OKV/405/1/2016 (inlämnandet av besvärsskrivelser) och OKV/472/1/2016 (en ansökan om statsunderstöd).

Övriga krav på god förvaltning och tillbörligt förfarande

Flera ärenden som berörde de övriga krav som ställs på en rättvis rättegång och på god förvaltning gällde iakttagandet av noggrannhet och tillbörligt förfarande vid skötseln av tjänsteåligganden. I avgörandet av ärendena OKV/1315/1/2015 och OKV/1554/1/2015 granskades ett fall där den undersökningsbegäran som klaganden lämnat in till polisen (angående ett tjänstebrott som en domare misstänktes för) hade förkommit vid polisinrättningen, varefter ärendets utredare hade antecknat ärendet som avgjort i informationssystemet för polisärenden. Undersökningsledaren hade dock i själva verket inte fattat något beslut om saken. Polisinrättningen hade inte heller underrättat justitiekanslern om det aktuella ärendet, som berörde misstankar om att en domare begått tjänstebrott, trots att justitiekanslern är behörig åklagare i sådana ärenden. Undersökningsledaren hade av oaktsamhet i sin utredning gett felaktig information om den tidpunkt då ärendet

avgjorts, och polisinrättningen hade i sina utlåtanden gett felaktiga upplysningar om flera frågor som inom ramen för laglighetskontrollen var av betydelse för bedömningen av polisinrättningens förfarande. Enligt utredningen hade felen orsakats av oaktsamhet från den polisjurists sida som föredragit utlåtandena. Justitiekanslern uppmärksammade allvarligt polisinrättningen och polisjuristen på vikten av att iaktta noggrannhet vid lämnandet av sådana upplysningar som den högsta laglighetsövervakaren behöver. Dessutom uppmärksammade justitiekanslern polisinrättningen och den kriminalkommissarie som varit undersökningsledare i ärendet på vikten av att iaktta noggrannhet vid hanteringen av dokument och vid lämnandet av upplysningar till den högsta laglighetsövervakaren, samt på skyldigheten att underrätta justitiekanslern om att ett ärende där en domare misstänks för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd har inletts.

Ärendet OKV/24/30/2015, som avgjordes av justitiekanslern, berörde ett fall där en tingsdomare hade dömt en person till straff för en gärning för vars del åtalsrätten hade preskriberats. Tingsdomaren uppgav att felet hade inträffat på grund av ouppmärksamhet, eftersom åtalspunkten berörde erkända gärningar. Enligt de uppgifter som justitiekanslern haft tillgång till hade felet inte medfört någon skada för parterna i brottmålet. Även om felet varit ägnat att försvaga förtroendet för rättsskipningen och hänförde sig till kärnområdet för tingsdomarens uppgifter, dvs. avgörandet av rättsskipningsärenden, ansåg justitiekanslern att felet måste anses vara av ringa betydelse på ett sådant sätt att det inte betraktades som en straffbar gärning enligt rekvisitet för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. Justitiekanslern gav tingsdomaren en anmärkning.

Ett annat ärende som berörde de allmänna domstolarna, dvs. OKV/32/31/2015, gällde ett fall där en tingsnotarie hade meddelat en tredskodom i ett indrivningsärende trots att villkoren för meddelande av en tredskodom inte uppfylldes. Dessutom hade tingsnotarien bifallit kärandens yrkande också till den del det uppenbart saknade grund. Justitiekanslern konstaterade att tingsnotariens förfarande hänförde sig till kärnområdet för dennes tjänsteåligganden, dvs. avgörandet av rättsskipningsärenden. Förfarandet stred mot svarandens rätt att bli hörd innan ärendet avgjordes vid domstolen, vilket hör till garantierna för en rättvis rättegång, och var även ägnat att äventyra allmänhetens förtroende för rättsskipningen. Svaranden hade sedermera blivit tvungen att ansöka om återvinning i ärendet. Justitiekanslern konstaterade att tingsnotarien genom sitt förfarande hade gjort sig skyldig till brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet, men ansåg att det var en tillräcklig åtgärd att ge tingsnotarien en anmärkning i stället för att väcka åtal.

Kravet på noggrannhet och tillbörligt förfarande vid skötseln av tjänsteåligganden uppmärksammades också i ärendena OKV/1/31/2014 (processuella fel och andra fel vid behandlingen av tvistemål och brottmål), OKV/190/1/2015 och OKV/335/1/2015 (delgivningen av beslut), OKV/538/1/2015 (hanteringen av dokument), OKV/1457/1/2015 (behandlingen av en ansökan), OKV/1160/1/2016 (korrekta uppgifter) och OKV/1817/1/2015 (felaktiga uppgifter i ett protokoll).

I förvaltnings- och rättsskipningsärenden är det viktigt att ärendena utreds tillräckligt väl, bl.a. genom hörande av parterna, för att man ska kunna säkerställa att avgörandena och åtgärderna är korrekta. Det räcker inte att hörandet genomförs bara som en formalitet. I vissa avgöranden uppmärksammades bl.a. de kvalitativa krav som ställs på hörandet.

I ärendet OKV/691/1/2015 aktualiserades hörandet i samband med tilldelandet av en anmärkning. Biträdande justitiekanslerns ställ-

företrädare konstaterade att en anmärkning ska grunda sig på tillräckligt noggrant utredda och verifierade fakta och att en tjänsteman ska ges tillfälle att bli hörd och framföra sin uppfattning om grunderna för anmärkningen innan ärendet avgörs. Han ansåg att det samtal som förts mellan klaganden och dennes chef i det aktuella fallet kunde anses uppfylla kravet på hörande. Det var dock möjligt att klaganden, med beaktande av de kvalitativa krav som ställs på hörandet, i detta sammanhang inte hade fått tillräckligt detaljerad information om bristerna i arbetet. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det är fråga om genuint hörande endast ifall den som blir hörd har tillräckligt noggrann kännedom om den fråga som han eller hon ombes ta ställning till. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav klagandens chef de ovan nämnda synpunkterna på hörandet.

Kravet på tillbörligt hörande uppmärksammades också i ärendet OKV/562/1/2015, som berörde ett fall där FPA i en utredningsbegäran som sänts till en person som var bosatt utomlands hade gett personen i fråga en svarstid på bara två veckor. En person som inte lämnar in den begärda utredningen fråntas enligt FPA:s praxis rätten till social trygghet i Finland. På grund av dröjsmål vid postgången hade klaganden i det aktuella fallet blivit tvungen att lämna in utredningen bara 1–2 dagar efter att utredningsbegäran kommit fram. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att den förhållandevis korta svarstiden hade lett till att hörandet av klaganden inte tryggats, och därmed inte heller utredningen av den faktiska situationen. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade FPA på skyldigheten att tillräckligt väl utreda de fakta som dess beslut grundar sig på.

Hörandet och utredandet av ett ärende aktualiserades likaså i ärendet OKV/1335/1/2015. I det aktuella fallet hade en magistrat inte tillräckligt väl utrett hur vårdnaden om ett barn hade fördelats, och därför hade barnets far inte blivit hörd i det ärende som berörde ändring av barnets namn. Magistraten borde ha kontrollerat hur vårdnaden om barnet hade fördelats och ha hört barnets far i ärendet. Biträdande justitiekanslern konstaterade att magistraten hade försummat att utreda ärendet tillräckligt väl och på ett behörigt sätt.

Ärendet OKV/237/1/2015 berörde ett fall där ansökningshandlingarna rörande en ledig tjänst innefattade ett uppenbart fel beträffande ett årtal, men där ministeriet inte hade kontaktat sökanden för att ta reda på det korrekta årtalet. Till följd av detta hade det i utnämningspromemorian antecknats att sökanden hade 11 år kortare arbetserfarenhet än vad som i själva verket var fallet. Justitiekanslern ansåg att ministeriet borde ha gett sökanden tillfälle att rätta felet. Justitiekanslern uppmärksammade ministeriet på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid beredningen av tjänsteutnämningar, samt dra försorg om sökandenas rättsskydd.

I ärendet OKV/405/1/2016 hade FPA fattat beslut med anledning av klagandens sjukdagpenningsansökan utan att tillräckligt väl ha utrett när klaganden blivit arbetsoförmögen. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade FPA på förvaltningslagens bestämmelse om myndigheternas utredningsskyldighet och på grundlagens bestämmelse om att ärendena ska behandlas på behörigt sätt.

Kravet på noggrannhet och tillräcklig utredning aktualiserades också i biträdande justitiekanslerns avgörande av ärendet OKV/1253/1/2015, som gällde registrering av en barnskyddsanmälan. I det aktuella fallet förelåg det motstridiga uppgifter om vad som framförts vid ett telefonsamtal mellan klaganden och en socialarbetare. Parterna hade olika uppfattning om huruvida klaganden hade haft för avsikt att

göra en barnskyddsanmälan eller inte. Biträdande justitiekanslern konstaterade att man i det fall att det förblir oklart vad en kund avser ska kontrollera saken. Det skulle ha varit motiverat att socialarbetaren i enlighet med den service- och rådgivningsskyldighet som hör samman med god förvaltning skulle ha försäkrat sig om huruvida klaganden hade haft för avsikt att göra en barnskyddsanmälan eller inte.

Kravet på tillbörlig utredning uppmärksammades likaså i ärendet OKV/817/1/2015, som berörde ett fall där personer yngre än 15 år blivit hörda vid en polisstation såsom misstänkta för mobbning. De ungdomar som blivit förhörda hade inte underrättats om sin ställning vid förundersökningen eller om sin rätt att kalla in ett biträde eller ett vittne. De hade inte heller underrättats om den misstänktes rätt att låta bli att medverka till utredningen av brottet. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att den rätt till information som föreskrivs i förundersökningslagen tillkommer alla misstänkta, oavsett om de misstänks för ett brott eller för en brottslig handling. De ungdomar som blev hörda borde således ha underrättats om sina rättigheter. Trots att det inte hade utarbetats något egentligt förhörsprotokoll i ärendet borde den förhörsberättelse som nedtecknats i brottsanmälans anmälningsdel i alla fall ha lästs upp för de förhörda, så att de kunde ha försäkrat sig om att berättelsen nedtecknats korrekt och vid behov ha gjort korrigeringar i den. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade således att den rätt att granska förhörsprotokollet som föreskrivs för parterna i förundersökningslagen inte hade tillgodosetts. Han delgav polisinrättningen och den äldre konstapeln sin uppfattning om förundersökningslagens tillämpning i samband med hörandet av personer yngre än 15 år.

I ärendet OKV/1457/1/2015 aktualiserades bl.a. skyldigheten att besvara förfrågningar. Det var fråga om ett fall där FPA inte hade besvarat en förfrågning om behandlingen av ett ärende. Biträdande justitiekanslern konstaterade att sakliga och tillräckligt noggrant specificerade förfrågningar som framställs till en myndighet och som berör myndighetens verksamhetsområde och uppgifter ska besvaras utan ogrundat dröjsmål. Han uppmärksammade FPA på att förfrågningar ska besvaras samt på vikten av att iaktta noggrannhet vid skötseln av tjänsteåligganden.

Ärendet OKV/1592/1/2015 berörde det allmänna kravet på tillbörlig verksamhet och på att förvaltningsverksamheten ska vara tillförlitlig. En arbets- och näringsbyrå hade meddelat en kund att denne skulle få en arbetsplats med stöd av en lönesubvention, men informationen hade sedermera visat sig vara felaktig. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att förvaltningsverksamheten ska vara tillförlitlig och trovärdig, och att de råd och anvisningar som ges ska vara tydliga och exakta, så att kunderna på basis av dem kan planera hur de ska gå till väga samt undvika rättsförluster. Han uppmärksammade arbets- och näringsbyrån på vikten av att iaktta förvaltningslagens bestämmelser.

Ärendet OKV/1348/1/2015 gällde iakttagandet av en besvärsmyndighets beslut. I det aktuella fallet hade regionförvaltningsverket upphävt ett beslut genom vilket en rektor hade förkastat en ansökan om att ett barn skulle överföras till svenskspråkig grundläggande utbildning. Staden hade inte sökt ändring i regionförvaltningsverkets beslut, utan rektorn hade fattat ett nytt avslagsbeslut i ärendet. Regionförvaltningsverket hade upphävt också detta beslut och bestämt att barnet skulle gå i en svenskspråkig grundskola. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade staden på skyldigheten att verkställa ett laga kraft vunnet beslut av en besvärsmyndighet.

Avgörandet gällande ärendena OKV/1806/1/2015 och OKV/1807/1/2015 be-

rörde tryggandet av rätten till ändringssökande. En klientavgiftsfaktura rörande en klientavgift som togs ut för ett läkarutlåtande hade inte försetts med anvisningar om omprövning, trots att det enligt lagen är möjligt att söka ändring i ett avgiftsbeslut. Biträdande justitiekanslern konstaterade att anvisningar om omprövning i det aktuella fallet borde ha getts tillsammans med beslutet.

I ärendet OKV/147/1/2015 uppmärksammades ett fall där en överläkare hade utnämnt en person som saknade erforderliga muntliga kunskaper i svenska till en tjänst som biträdande överläkare. Stadsstyrelsen hade haft möjlighet att av grundad anledning bevilja dispens eller lättnad i fråga om de språkkunskapskrav som berörde tjänsten, men dispens hade varken begärts eller beviljats. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att överläkaren hade överskridit den prövningsrätt som tillkommer myndigheter i utnämningsärenden. I det aktuella fallet borde stadsstyrelsen ha beviljat dispens från språkkunskapskravet, ifall det ansågs motiverat att utse en person som inte uppfyllde språkkunskapskravet till tjänsten.

Prövningsrätten uppmärksammades också i ärendet OKV/1430/1/2015, där det var fråga om ett fall där klaganden, som vistades i en stat utanför EU, inte hade beviljats visering för att delta i hovrättens huvudförhandling i ett brottmål där klaganden var svarande. Klagandens rätt att i egenskap av svarande delta i rättegången var av sådan betydelse att ambassaden borde ha utfärdat territoriellt begränsad visering för klaganden.

Ärendet OKV/1184/1/2014 berörde ett fall där ett ministerium hade förklarat en tjänst ledig att sökas först drygt sju månader efter att tjänstens innehavare sagt upp sig, och utsett en tjänsteman att tillfälligt sköta tjänsten med stöd av ett tidsbestämt tjänsteförhållande. Med tanke på att prövningsrätten ska utövas på ett sätt som uppfattas som godtagbart av utomstående skulle det enligt justitiekanslern ha varit motiverat att förklara tjänsten ledig att sökas omedelbart. Justitiekanslern delgav ministeriet sina synpunkter på utövningen av prövningsrätten.

5

LAGLIGHETSKONTROLLEN AV MYNDIGHETER OCH ANDRA SOM SKÖTER OFFENTLIGA UPPGIFTER

Allmänt

Av de klagomål som anfördes angående **justitieförvaltningen** riktade sig största delen mot förfarandet vid domstolarna. De klagomål som riktas mot de allmänna domstolarna, förvaltningsdomstolarna och specialdomstolarna utgör som helhet den mest omfattande kategorin av klagomål som behandlas vid justitiekanslersämbetet. Under verksamhetsåret avgjordes 355 domstolsklagomål, medan 377 nya klagomål anfördes inom denna kategori. Största delen av klagomålen gällde verksamheten vid de allmänna domstolarna. De klagomål som berörde åklagarväsendet utgjorde den näst största klagomålskategorin inom justitieförvaltningssektorn. Under verksamhetsåret inlämnades 91 klagomål mot åklagare, medan 96 sådana klagomål avgjordes.

Största delen av de påföljder som föranleddes av klagomål inom justitieförvaltningssektorn orsakades av dröjsmål vid ärendenas behandling. I de ärenden som inleddes med anledning av iakttagelser i samband med granskningen av straffdomar och med anledning av hovrätternas anmälningar till justitiekanslern gavs sju tingsdomare och en tingsfiskal en anmärkning på grund av felaktiga rättsskipningsavgöranden.

Justitiekanslern gjorde i ett fall en åtalsprövning i egenskap av specialåklagare i ärenden där en domare misstänks för tjänstebrott. I det aktuella fallet tilldelades den berörda tingsnotarien en anmärkning för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet.

Av de klagomål som berörde **inrikesförvaltningen** riktade sig största delen, i likhet med åren innan, mot polisens verksamhet. Polisklagomålen utgör en av de största kategorierna av klagomål som anförs hos justitiekanslern. Under verksamhetsåret inleddes 329 polisklagomål, vilket var betydligt fler än året innan (257), medan 318 polisklagomål avgjordes under året (308 året innan). Största delen av både de inkomna och de avgjorda polisklagomålen riktade sig mot polisens verksamhet i egenskap av förundersökningsmyndighet. Påföljder föranleddes framför allt av dröjsmål i samband med förundersökningar och av brister vid motiverandet av förundersökningsbeslut. Påföljder orsakades också bl.a. till följd av dröjsmål i samband med besvarandet av förfrågningar och på grund av att justitiekanslern getts bristfälliga upplysningar för laglighetskontrollen. I de klagomål som inte orsakade några påföljder var det oftast fråga om att målsäganden var missnöjd med att ingen förundersökning hade inletts eller med att förundersökningen hade avbrutits.

Mot andra myndigheter inom inrikesförvaltningen anfördes klagomål betydligt mer sällan. Bland de avgjorda klagomålen medförde utöver

polisklagomålen närmast klagomål gällande Migrationsverket påföljder under verksamhetsåret.

Inom inrikesförvaltningens verksamhetsområde besöktes och inspekterades ett räddningsverk, en nödcentral, Nödcentralsverket, Staben för gränsbevakningsväsendet, ett antal polisinrättningar och framför allt deras rättsenheter, Centralkriminalpolisen samt inrikesministeriets polisavdelning. Besöken och inspektionerna föranledde inga åtgärder.

Liksom åren innan riktade sig största delen av de klagomål som gällde **finansförvaltningen** mot den kommunala självstyrelsen. I flera klagomål riktades det kritik mot kommunala myndigheters förfarande vid behandlingen av dokumentbegäranden. De övriga klagomål som berörde förfarandet i kommuner och städer gällde bl.a. en stadsdirektörs och en fullmäktigeledamots jäv, dröjsmål vid behandlingen av en förvaltningsklagan, språkkunskapskraven i samband med en tjänsteutnämning, förfarandet vid förmedlingen av information på webben samt förfarandet vid behandlingen av ett skadeståndsärende. I ett av avgörandena tilldelade justitiekanslern en stad en anmärkning på grund av att staden hade handlat i strid med förvaltningslagen och upphandlingslagen.

De övriga klagomålsärenden rörande finansförvaltningen som föranledde påföljder under verksamhetsåret gällde bl.a. god förvaltning vid skattegranskningsförfarandet, tillbörlig service inom skatteförvaltningen, förfarandet vid tillsättandet av en tjänst vid en skattebyrå samt Tullens förfarande vid behandlingen av en omprövningsbegäran. I de påföljdsavgöranden som berörde regionförvaltningsverken aktualiserades dröjsmål vid behandlingen av en klagan samt brister vid motiverandet av ett avgörande som berörde en klagan.

För **arbets- och näringsförvaltningens** del gällde största delen av klagomålen under verksamhetsåret arbets- och näringsbyråernas förfarande i ärenden rörande arbetskraftsservice. De klagomål som orsakade påföljder berörde bl.a. dröjsmål vid lämnandet av ett arbetskraftspolitiskt utlåtande, meddelandet av ett skriftligt förvaltningsbeslut, behandlingen av en begäran om kontroll av registeruppgifter samt tiden för behandlingen av en dokumentbegäran. Påföljder föranleddes också av klagomål som berörde en närings-, trafik- och miljöcentrals förfarande vid övervakningen av en lantgård, Energiverkets skyldighet att beakta språklagen vid förmedlingen av information på sin webbplats samt Patent- och registerstyrelsens förfarande vid motiverandet av en tjänsteutnämning.

Av de klagomålsavgöranden som berörde **social- och hälsovården** gällde största delen förfarandet i olika kommuner. I klagomålen uppmärksammades oftast utkomststöds- och barnskyddsfrågor, men klagomål anfördes också över frågor som berörde service för personer med funktionsnedsättning samt hälso- och sjukvården. Av de klagomål som inte riktade sig mot kommunerna berörde största delen Folkpensionsanstaltens förfarande.

I vissa av de klagomål som gällde utkomststödsfrågor och förfarandet vid Folkpensionsanstalten aktualiserades rätten till en viss förmån eller förmånens belopp. Det hör emellertid inte till justitiekanslerns behörighet att avgöra dylika frågor, utan i dessa fall anvisades klaganden att söka ändring i förmånsbeslutet med hjälp av ordinära rättsmedel.

I påföljdsavgörandena uppmärksammades myndigheterna ofta på det förfarande som är förenligt med god förvaltning. I likhet med åren innan orsakades påföljder framför allt av dröjsmål vid ärendenas behandling, liksom bl.a. av brister vid hörandet, motiverandet av avgöranden, utredandet av ärenden samt fullgörandet av myndighetens service- och rådgivningsskyldighet. På-

följder orsakades också av dröjsmål och fel vid behandlingen av dokumentbegäranden och hanteringen av sekretessbelagda uppgifter.

Påföljdsavgöranden föranleddes likaså av behandlingen av ärenden som inletts genom en klagan och av behandlingen av anmärkningar vid regionförvaltningsverken och i kommunerna. För regionförvaltningsverkens del var det fråga om dröjsmål vid behandlingen av ärenden gällande klagan över social- och hälsovården. Den utredning som inhämtades i ärendena visade att resursbristen vid regionförvaltningsverken bidragit till dröjsmålen. Justitiekanslern har på eget initiativ undersökt verksamheten vid regionförvaltningsverken, och år 2015 uppmärksammade han social- och hälsovårdsministeriet och finansministeriet på att ministerierna bör säkerställa att regionförvaltningsverken klarar av att sköta sina lagstadgade uppgifter på ett tillbörligt sätt.

De påföljdsavgöranden som berörde **miljöförvaltningen** gällde bl.a. en försummelse av att behandla en förvaltningsklagan, kravet på att myndigheterna ska använda tydligt språkbruk, myndigheternas skyldighet att besvara förfrågningar inom en skälig tid och bemöta dokumentbegäranden inom föreskriven tid, samt skyldigheten att fatta beslut med anledning av ett yrkande eller en ansökan och förse beslutet med en tillbörlig motivering.

Statsrådets kansli

Utlåtanden

Förslaget till rekommendation om statsförvaltningens kommunikation

Justitiekanslern hade inget att anmärka på angående förslaget till rekommendation om statsförvaltningens kommunikation.

Justitiekanslern konstaterade dock angående den föreslagna rekommendationens avsnitt om öppenheten och grunden för verksamheten att det i samband med kommunikationen i vissa fall kan vara utmanande att jämka samman öppenheten med skyddet för den personliga integriteten. Aspekter som hänför sig till skyddet för den personliga integriteten kan nämligen ställa upp hinder för publicering av material som i och för sig är offentligt. Det inbördes förhållandet mellan offentlighetslagstiftningen och personuppgiftslagstiftningen är delvis oklart exempelvis när det gäller publicering av offentligt material på webben (se t.ex. biträdande justitiekanslerns ställföreträdares beslut 8.6.2016 om offentliggörandet av en utnämningspromemoria OKV/1148/1/2015). Aspekter som hänför sig till sekretessen kan också begränsa möjligheterna att rätta offentliggjorda uppgifter, trots att uppgifterna är felaktiga (OKV/47/20/2016; utlåtandet gavs av justitiekansler Jaakko Jonkka och ärendet föredrogs av Kimmo Hakonen).

Statsrådets säkerhetsanvisning och principer för hantering av säkerheten

Enligt 1 § i lagen om statsrådet utgör justitiekanslersämbetet inte i likhet med ministerierna en del av statsrådet, utan justitiekanslersämbetet finns i anslutning till statsrådet. Därför är statsrådets kansli inte automatiskt behörigt att inkludera justitiekanslersämbetet i den styrning och samordning av tillvägagångssätten med avseende på statsrådets och dess ministeriers gemensamma förvaltnings- och sakkunnigtjänster som grundar sig på 2 § 3 mom. i lagen om statsrådet och som nämns i punkterna rörande fullmaktsbestämmelserna i utkasten till statsrådets säkerhetsanvisning och beslut om principer för hantering av säkerheten.

Vid granskningen av den gemensamma säkerheten för statsrådet (och dess ministerier) som avses i 12 § 7 punkten i reglementet för statsrådet och i 1 § 23 punkten i förordningen om statsrådets kansli är det dock motiverat att även beakta justitiekanslersämbetet, eftersom justitiekanslersämbetet både i fysiskt och digitalt avseende är verksamt i anslutning till statsrådet.

Med anledning av detta föreslog justitiekanslern att justitiekanslersämbetet inte ska nämnas i de punkter i anvisningen och beslutet som berör målgrupperna, utan att det i anvisningen och beslutet inledningsvis ska nämnas att det avtalats med justitiekanslersämbetet om att anvisningen/

beslutet i tillämpliga delar ska iakttas också vid justitiekanslersämbetet.

Justitiekanslern hade inte något att anmärka på beträffande innehållet i utkasten till anvisning och beslut (OKV/49/20/2016; utlåtandet gavs av justitiekansler Jaakko Jonkka och ärendet föredrogs av Kimmo Hakonen).

Avgöranden

Partiellt hemlighållande av en handling

Statsrådets kansli hade med anledning av en dokumentbegäran i ett fall lämnat ut det begärda dokumentet delvis svärtat. I sitt klagomål bad klaganden justitiekanslern utreda om statsrådets kansli hade handlat i enlighet med lag och god förvaltning då en stor del av det begärda dokumentets innehåll hade hemlighållits. Enligt klaganden hade statsrådets kansli offentliggjort en sådan version av dokumentet där det med visst besvär varit möjligt att läsa de svärtade avsnitten.

I det aktuella fallet hade statsrådets kansli lämnat ut dokumentet i enlighet med dokumentbegäran till den del dokumentet var offentligt, medan dokumentbegäran hade förkastats till den del statsrådets kansli ansåg att dokumentet innehöll uppgifter som skulle hemlighållas. I samband med utlämnandet av dokumentet hade det dock inte uppgetts någon orsak till att dokumentbegäran delvis hade förkastats, och klaganden hade inte heller underrättats om att saken kunde föras till myndigheten för avgörande. Av utredningen i ärendet framgick det inte att den dokumentbegäran som var föremål för klagomålet sedermera skulle ha överförts till myndigheten för avgörande eller att det skulle ha fattats något överklagbart beslut med anledning av dokumentbegäran.

Justitiekanslern konstaterade 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. 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. Justitiekanslern betonade att denna skyldighet gäller också i sådana situationer där dokumentbegäran delvis förkastas. Den som framställer en dokumentbegäran har således en lagstadgad rätt att få ett motiverat och överklagbart beslut om varför det begärda dokumentet eller en del av det inte lämnas ut.

Justitiekanslern är inte en besvärsmyndighet och har inte heller i egenskap av laglighetsövervakare till uppgift att granska materiellrättsliga frågor som berör hemlighållandet av ett dokument eller delar av ett dokument. Efter att det fattats ett överklagbart beslut om vägran att lämna ut ett dokument eller en del av dokumentet, hör det till domstolens behörighet att bedöma beslutets lagenlighet.

Justitiekanslern uppmärksammade statsrådets kansli 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 vid behov fatta ett överklagbart beslut med anledning av dokumentbegäran. Dessutom fäste justitiekanslern vikt vid myndigheternas skyldighet att på det sätt som hör till god informationshantering se till att deras anställda i enlighet med 18 § 1 mom. 5 punkten i offentlighetslagen har nödvändig kunskap om de frågor

som nämns i punkten, t.ex. om förfarandet vid utlämnandet och behandlingen av uppgifter samt vid skyddandet av uppgifter (OKV/2177/1/2014; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Hanna-Mari Pekuri).

Besvarandet av en svenskspråkig förfrågning

Av ett klagomål framgick det att klaganden hade sänt en svenskspråkig förfrågning till statsrådets kansli, men att förfrågningen på grund av ett mänskligt misstag hade besvarats på finska. Den tjänsteman som i det aktuella fallet handlat felaktigt hade beklagat sitt misstag. Justitiekanslern uppmärksammade statsrådets kanslis registratur på vikten av att iaktta språklagen (OKV/1435/1/2015; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Utrikesförvaltningen

Avgöranden

Ministeriet

Dröjsmål vid behandlingen av en ansökan om statsunderstöd

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot utrikesministeriet för att ministeriet inte hade fattat några beslut med anledning av vissa medborgarorganisationers ansökningar om statsunderstöd för utvecklingssamarbetsprojekt. Klaganden hade 13.5.2015 tillställt utrikesministeriet en ansökan om statsunderstöd. Utrikesministeriet hade 16.7.2015 sänt ansökarorganisationen ett tillkännagivande om att ansökningsrundan för projektstöd år 2016 hade avbrutits på grund av nedskärningen av utvecklingssamarbetsanslagen och att de ansökningar om statsunderstöd som lämnats in under den aktuella ansökningsrundan inte skulle bifallas. Utrikesministeriet hade avgjort klagandens ansökan genom sitt beslut 2.6.2016, efter att ministeriet ombetts ge en utredning om saken med anledning av klagomålet. Behandlingen av den aktuella ansökan hade räckt över 12 månader.

Justitiekanslern konstaterade att en sökande har rätt att få ett motiverat skriftligt beslut med anledning av sin ansökan. Beslutet ska också kunna överklagas. Ett tillkännagivande eller brev från myndigheten kan inte betraktas som ett sådant beslut som avses i 11 § i statsunderstödslagen.

Behandlingen av den aktuella ansökan hade enligt utrikesministeriet fördröjts bl.a. på grund av att ansökan hade lämnats in vid en tidpunkt då det riktats betydande sparkrav mot utvecklingssamarbetsanslagen och det vid denna tidpunkt inte fanns kännedom om hur sparkraven slutligen skulle komma att beröra utvecklingssamarbetet som helhet. Också personalnedskärningar hade bidragit till dröjsmålet.

Justitiekanslern ansåg dock att det inte i utredningen hade lagts fram några sådana orsaker till dröjsmålet att den långa behandlingstiden kunde ha betraktats som godtagbar. Han konstaterade således att ansökningsärendet inte hade behandlats utan ogrundat dröjsmål, på det sätt som föreskrivs i 21 § 1 mom. i grundlagen och i 23 § 1 mom. i förvaltningslagen. Behandlingstiden måste betraktas som oskäligt lång med tanke på sökanden.

Justitiekanslern uppmärksammade utrikesministeriet för framtiden på skyldigheten att fatta skriftliga beslut med anledning av ansökningar om statsunderstöd och på skyldigheten att behandla ärendena utan ogrundat dröjsmål

(OKV/472/1/2016; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Johanna Koivisto).

Beskickningarna

Behandlingen av viseringsansökningar

Finlands ambassad i Bangkok hade rekommenderat klagandens företag att företaget skulle bjuda in 105 bärplockare för plocksäsongen 2013. Klagandens företag ansåg emellertid att det fanns behov av 210 bärplockare. Klaganden hade i enlighet med ambassadens rekommendation 2.5.2013 lämnat in viseringsansökningar för 105 bärplockare till beskickningen, varefter ambassaden hade meddelat att klaganden kunde lämna in de återstående 105 ansökningarna 23.5.2013. Ambassaden hade dock 26.6.2013 meddelat klaganden att de återstående 105 ansökningarna på grund av resursbrist inte skulle kunna behandlas inom utsatt tid. Ambassaden returnerade viseringsansökningarna i fråga till sökandena, för att handläggningsavgifterna skulle kunna återbetalas. Ambassaden uppgav för klaganden att resursbrist utgjorde orsaken till att viseringsansökningarna inte hade behandlats.

Justitiekanslern konstaterade att det i EU:s viseringskodex bestäms att det behöriga konsulatet har till uppgift att pröva inlämnade viseringsansökningar och ta dem till behandling då de föreskrivna villkoren uppfylls. Det hör alltså till ambassadens lagstadgade uppgifter att behandla och avgöra viseringsansökningar. Myndigheter och tjänstemän ska sköta sina lagstadgade uppgifter, och skötseln av en uppgift får inte försummas med hänvisning till otillräckliga resurser. Det ska finnas tillräckliga resurser för att myndigheterna ska kunna fullgöra sina förpliktelser. Eftersom bärplockarna anländer till Finland under ett förhållandevis kort tidsintervall under senvåren och försommaren, måste ambassaden och utrikesministeriet ha haft kännedom om vid vilken tidpunkt viseringsansökningarna skulle lämnas in och om behovet av resurser för ansökningarnas behandling.

I viseringskodexen bestäms det att en viseringsansökan ska behandlas inom föreskriven tid, i regel inom 15 dygn. I det aktuella fallet hade ambassaden fattat beslut om att returnera viseringsansökningarna till sökandena först en dryg månad efter att ansökningarna lämnats in. Rättsskyddet hos den som ansöker om visering tryggas av möjligheten att besvära sig över ett negativt beslut. En sådan möjlighet finns dock inte ifall ansökan lämnas obehandlad. Justitiekanslern konstaterade att ambassaden hade handlat i strid med viseringskodexen då den helt och hållet hade underlåtit att behandla de viseringsansökningar som avsågs i klagomålet.

Även om ambassadens rekommendationer inte är myndighetsbeslut, visade den erhållna utredningen att rekommendationerna om antalet bärplockare är av stor faktisk betydelse vid prövningen och behandlingen av viseringsansökningar. Företagen iakttar i regel ambassadens rekommendationer om antalet bärplockare. Vidare konstaterade justitiekanslern att det skulle ha hört till god förvaltning att öppet motivera på vilka grunder ambassaden hade rekommenderat att företaget skulle lämna in viseringsansökningar för ett antal bärplockare som uppenbart avvek från företagets önskemål. Motiveringarna är av betydelse förutom med tanke på individens rättsskydd även med tanke på det allmänna förtroendet för myndigheternas verksamhet.

Justitiekanslern uppmärksammade Finlands ambassad i Bangkok för framtiden på skyldigheten att behandla viseringsansökningar inom den föreskrivna tidsfristen och på skyldigheten att iaktta principerna om god förvaltning vid be-

handlingen. Dessutom uppmärksammade justitiekanslern ambassaden och utrikesministeriet på att myndigheterna ska anvisas tillräckliga resurser för skötseln av sina lagstadgade uppgifter (OKV/860/1/2015 och OKV/1557/1/2015; ärendena avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Johanna Koivisto).

En ambassads förfarande i ett viseringsärende

I ett klagomål riktades det kritik bl.a. mot att klaganden, som avvisats till en stat utanför EU, inte hade beviljats visering för att delta i hovrättens huvudförhandling i ett brottmål där klaganden var svarande. Klaganden hade erbjudits möjlighet att delta i huvudförhandlingen via en videoförbindelse vid Finlands ambassad i den stat där klaganden vistades. Det faktum att klaganden valt att inte utnyttja denna möjlighet utgjorde enligt biträdande justitiekanslern inte en tillbörlig grund för att vägra klaganden visering, eftersom det enligt de nationella straffprocessuella bestämmelserna inte är möjligt att förplikta svaranden i ett brottmål att delta i rättegången via en videoförbindelse. Till denna del saknade det betydelse att bestämmelserna om en rättvis rättegång i artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna inte ställer upp hinder för att svaranden deltar i brottmålsrättegången i besvärsinstansen med hjälp av en videoförbindelse. Visering skulle inte heller ha fått förvägras på grund av att klaganden hade brutit mot villkoren i den visering som tidigare utfärdats för behandlingen av samma brottmål vid tingsrätten, då klaganden hade lämnat landet efter att viseringstiden löpt ut.

Biträdande justitiekanslern ansåg att syftet med viseringskodexen, dvs. att förhindra olaglig invandring, talar för negativa viseringsbeslut. Samtidigt verkar EU-lagstiftningen dock inte ställa upp hinder för att kodexen tolkas på ett annat sätt som är förenligt med den nationella lagstiftningen och som främjar tillgodoseendet av individens grundläggande fri- och rättigheter. I artikel 25 i viseringskodexen, som gäller villkoren för utfärdande av visering med territoriellt begränsad giltighet, föreskrivs uttryckligen en möjlighet att avvika från inresevillkoren i kodexen om Schengengränserna, vars syfte är att bl.a. bekämpa olaglig invandring och hot mot den allmänna ordningen och inre säkerheten i medlemsstaterna. I det aktuella fallet var klagandens rätt att i egenskap av svarande delta i rättegången av sådan betydelse att ambassaden borde ha utfärdat territoriellt begränsad visering för klaganden.

Biträdande justitiekanslern delgav utrikesministeriet sina synpunkter på utfärdandet av viseringar (OKV/1430/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Laura Pyökäri).

Justitieförvaltningen

Utlåtanden

Justitieministeriets bedömningspromemoria rörande underlättande av kraven på domskäl vid enkla brottmål

Justitieministeriet hade utarbetat en bedömningspromemoria om underlättande av kraven på domskäl vid enkla brottmål. Enligt bedömningspromemorian skulle det vara möjligt att lätta på de skriftliga domskälen och förenkla dem så att de domskäl som uppges i sådana fall där domen avkunnas i huvuddrag också skulle avfattas (endast) i huvuddrag i den skriftliga brottmålsdom som utarbetas efter avkunnandet, förutsatt att parterna nöjer sig med tingsrättens avgörande.

Justitiekanslern framförde i sitt utlåtande angående bedömningspromemorian inledningsvis att justitieministeriet tidigare hade utarbetat en promemoria om möjligheten att införa muntliga domskäl vid allmänna domstolar. I den tidigare promemorian hade det föreslagits att tingsrätten i vissa fall efter huvudförhandlingen skulle kunna avkunna domen muntligen, utan att domskälen alls nedtecknas.

Justitiekanslern konstaterade att det är uppenbart att det förfarande som föreslagits i bedömningspromemorian är ett bättre alternativ än det sist nämnda förfarandet, exempelvis med tanke på den externa kontrollen av domstolarnas verksamhet, i och med att domskälen då avfattas åtminstone i huvuddrag i den skriftliga brottmålsdomen. Enligt det förslag som lagts fram i bedömningspromemorian skulle domstolen emellertid aldrig vara tvungen att avfatta domskälen i den skriftliga domen annat än i huvuddrag (även om en part eller någon annan skulle framställa önskemål om noggrannare domskäl), ifall domskälen i enlighet med lagen har uppgetts i huvuddrag och det inte inom utsatt tid har anmälts missnöje med domen. Detta är enligt justitiekanslerns uppfattning i viss mån problematiskt, i synnerhet med tanke på den externa kontrollen av domstolarnas verksamhet. Beträffande de allmänna aspekter som hänför sig till frågan hänvisade justitiekanslern till sitt utlåtande om ministeriets ovan nämnda tidigare promemoria. Parterna deltar ofta i huvudförhandlingen utan biträde, i synnerhet i mål som berör lindrigare brott, vilket innebär att det är möjligt att parterna inte till fullo klarar av att gestalta vilken betydelse det har att domskälen uppges endast i huvuddrag i sådana fall där ingendera parten anmäler missnöje med domen. Ifall det föreslagna förfarandet införs, skulle det enligt justitiekanslerns uppfattning vara motiverat att överväga att ålägga domstolen en skyldighet att redogöra för det föreslagna förfarandet för parterna samtidigt som domstolen i enlighet med lagen förhör sig om parternas samtycke till att domskälen uppges endast i huvuddrag.

Vidare innebär det föreslagna förfarandet, i de fall där domskälen enligt det föreslagna för-

farandet skulle få avfattas endast i huvuddrag i den skriftliga domen, enligt justitiekanslerns uppfattning i praktiken att den domare som utarbetar domen börjar avfatta noggrannare domskäl först efter att det eventuellt anmälts missnöje med domen. Ofta anmäls missnöje med domen först i slutet av den tidsfrist som föreskrivs för missnöjesanmälan, vilket alltså innebär att domaren i dessa fall börjar utarbeta noggrannare domskäl först en vecka efter att domen avkunnats. Detta kan enligt justitiekanslerns uppfattning inte betraktas som ändamålsenligt vare sig med tanke på omedelbarhetsprincipen eller med tanke på domararbetets produktivitet. Det är nämligen troligt att utarbetandet av domskälen i dessa situationer kräver en större arbetsinsats än ifall domskälen utarbetas omedelbart eller exempelvis dagen efter att domen avkunnats, då de fakta som presenterats vid huvudförhandlingen finns i färskt minne hos domaren.

Över lag verkade det även som om den föreslagna möjligheten att i vissa fall avfatta domskälen endast i huvuddrag bara skulle medföra en marginell förbättring av arbetets produktivitet vid tingsrätterna (OKV/12/20/2016; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Markus Löfman).

Avgöranden

Ministeriet

Bristfällig utredning av en sökandes meriter

En person som sökt en tjänst hade i sin ansökan uppgett att ett anställningsförhållande hade inletts år 1098, medan det korrekta årtalet var 1987. Vid justitieministeriet hade årtalet emellertid korrigerats till 1998 i utnämningspromemorian. Sökanden hade inte tillfrågats om det korrekta årtalet. Till följd av detta hade det i utnämningspromemorian antecknats att sökanden hade 11 år kortare arbetserfarenhet än vad som i själva verket var fallet.

Felet i ansökan var så uppenbart att justitieministeriet borde ha gett sökanden tillfälle att rätta felet. Justitiekanslern uppmärksammade justitieministeriet på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet samt dra försorg om sökandenas rättsskydd vid beredningen av tjänsteutnämningar (OKV/237/1/2015; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Maija Salo).

Begäran om utredning angående anordnandet av muntliga förhandlingar vid försäkringsdomstolen

Justitiekanslern bad justitieministeriet pröva huruvida det fanns skäl för ministeriet att granska praxisen vid anordnandet av muntliga förhandlingar vid försäkringsdomstolen, som är specialdomstol för ärenden som gäller social trygghet. Statistiken visar att det under åren 2010–2015 ordnats 0–3 muntliga förhandlingar per år vid försäkringsdomstolen. Exempelvis år 2015 avgjordes över 6 600 ärenden vid försäkringsdomstolen, vilket innebär att antalet muntliga förhandlingar varit synnerligen litet i förhållande till antalet avgjorda ärenden. Justitiekanslern ansåg att det med tanke på säkerställandet av rättsskipningens lagenlighet och allmänhetens förtroende för rättsskipningen vore motiverat att granska saken.

Justitieministeriet meddelade med anledning av justitiekanslerns brev att ministeriet ämnade utreda saken och att dess målsättning var att genomföra utredningen under år 2017. Justitiekanslern bad ministeriet tillställa honom utredningsrapporten efter att den blivit klar

(OKV/2/50/2016; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Marjo Mustonen).

Domstolarna

En tingsnotarie handlade felaktigt i ett tvistemål

En tingsnotarie hade genom en tredskodom avgjort ett ärende som gällde en borgensmans ansvar till fördel för den bank som var kärande i målet. Som grund för avgörandet hade tingsnotarien uppgett att svaranden inte hade lämnat in det begärda svaromålet inom utsatt tid.

Den tidsfrist som fastställts för svaromålet hade dock i själva verket inte löpt ut, eftersom tingsrätten på svarandens begäran hade förlängt tidsfristen innan ärendet avgjordes. Dessutom hade tingsnotarien genom tredskodomen avgjort ärendet till kärandens fördel också till den del yrkandena i talan överskred svarandens borgenärsansvar, vilket hade begränsats till ett visst belopp.

Svaranden gjorde en brottsanmälan till polisen angående tingsnotariens förfarande. Polisen utförde en förundersökning i ärendet och överförde ärendet till justitiekanslern för åtalsprövning.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att tingsnotarien hade brutit mot sin tjänsteplikt i och med att denne hade avgjort ärendet genom en tredskodom trots att det inte fanns lagstadgade förutsättningar för en sådan dom, eftersom tidsfristen för svaromålet inte ännu hade löpt ut. Vidare borde tingsnotarien också i det fall att svaranden inte inom utsatt tid hade gett in något svaromål enligt lagen ha förkastat talan till den del den uppenbart saknade grund.

Justitiekanslern konstaterade att tingsnotariens förfarande hänförde sig till kärnområdet för dennes tjänsteåligganden, dvs. avgörandet av rättsskipningsärenden. Förfarandet stred mot svarandens rätt att bli hörd innan ärendet avgjordes vid domstolen, vilket hör till garantierna för en rättvis rättegång, och var även ägnat att äventyra allmänhetens förtroende för rättsskipningen. Svaranden hade sedermera blivit tvungen att ansöka om återvinning i ärendet. Tingsnotariens förfarande kunde enligt justitiekanslerns bedömning inte anses vara av ringa betydelse på ett sådant sätt att förfarandet inte skulle ha betraktats som en straffbar gärning enligt rekvisitet för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet.

Justitiekanslern konstaterade att tingsnotarien genom sitt förfarande således hade gjort sig skyldig till brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. Justitiekanslern ansåg emellertid att det var en tillräcklig åtgärd att ge tingsnotarien en anmärkning i stället för att väcka åtal mot denne (OKV/32/31/2015; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Petri Martikainen).

Iakttagande av den straffrättsliga legalitetsprincipen

En hovrätt underrättade justitiekanslern om att en tingsrätt hade påfört svaranden i ett brottmål ett villkorligt fängelsestraff för ärekränkning. Eftersom det straff som föreskrivs för ärekränkning är böter, hade tingsrätten dömt svaranden till ett strängare straff än vad som föreskrivs i lag. Domen stod således i strid med den straffrättsliga legalitetsprincipen som fastställs i grundlagen. Domen hade överklagats hos hovrätten, som hade förkastat åtalet i brist på bevis.

Justitiekanslern gav tingsdomaren en anmärkning för framtiden (OKV/19/31/2016; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Petri Martikainen).

En tingsfiskals förfarande

En hovrätt underrättade justitiekanslern om att hovrätten i samband med sin inspektion av en tingsrätt hade upptäckt processuella fel och andra brister i flera brott- och tvistemål som avgjorts av en viss tingsfiskal. Justitiekanslern gav tingsfiskalen en anmärkning (OKV/1/31/2014; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Förfarande i strid med offentlighetslagen och personuppgiftslagen i tingsrätten

En advokatbyrå hade per telefon begärt att en tingsrätt skulle lämna ut de offentliga diarieuppgifterna i ett visst brottmål, som innefattade fler än 200 målsägandes personuppgifter. Advokatbyrån hade motiverat sin begäran med att den redan representerade flera av målsägandena. Tingsrätten hade lämnat ut diarieuppgifterna till advokatbyrån i enlighet med dess begäran.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att de grundläggande uppgifterna om en rättegång i princip är offentliga, i enlighet med vad som föreskrivs i 4 § i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar. Då advokatbyråns begäran om utlämnande av målsägandenas person- och adressuppgifter i det omfattande brottmålet hade bifallits, hade tingsrätten emellertid inte tagit hänsyn till de begränsningar som personregisterlagstiftningen uppställer för utlämnandet av personuppgifter ur ett personregister. Tingsrätten hade i själva verket helt och hållet försummat att iaktta personuppgiftslagens bestämmelser då den biföll begäran om utlämnande av uppgifterna.

Frågor som berör syftet med och tillämpningsområdet för den allmänna lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, speciallagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar samt personuppgiftslagen, vilken är avsedd att främja skyddet för privatlivet och de övriga grundläggande fri- och rättigheter som tryggar individens integritet, är till vissa delar svårtolkade i rättsligt avseende. I det aktuella fallet, som berörde grundläggande frågor inom personregisterlagstiftningen, kunde man dock enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning trots detta ha förväntat sig en korrekt tillämpning av lagstiftningen i fråga.

Till följd av att tingsrätten hade lämnat ut de aktuella uppgifterna hade klaganden fått ett brev från advokatbyrån, där det uppgavs att klaganden enligt tingsrättens uppgifter hade antecknats som målsägande i målet och saknade biträde. Efter att ha blivit kontaktad av advokatbyrån hade klaganden å sin sida framställt en dokumentbegäran till tingsrätten, där klaganden begärde kopior av alla de dokument som hade lämnats ut till advokatbyrån. Den tingsdomare som bemötte klagandens dokumentbegäran samtyckte dock till att lämna ut bara en del av det begärda materialet. Tingsrätten ansåg att ”det inte var lämpligt” att ens till en målsägande i ärendet lämna ut en fullständig lista med noggranna uppgifter om de berörda personernas adress och personbeteckning. Biträdande justitiekanslern konstaterade att tingsrätten hade handlat i strid med offentlighetslagen i det aktuella fallet. Förfarandets klandervärdhet i förhållande till klaganden accentuerades av att advokatbyråns informationsbegäran, som hade framställts i syfte att främja byråns egna intressen, hade bifallits i sin helhet.

Biträdande justitiekanslern gav tingsrätten en anmärkning för dess lagstridiga förfarande (OKV/441/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Iakttagande av serviceprincipen vid tingsrätten

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot en tingsrätt för att tingsrätten hade returnerat klagandens utsökningsbesvär dagen efter att klaganden hade lämnat in dem. I tingssekreterarens följebrev hade det endast konstaterats att ärendet inte kunde undersökas i form av utsökningsbesvär. Det hade inte fattats något beslut i ärendet och följebrevet innefattade inga anvisningar om ändringssökande.

Tingsdomaren hade antagit att klagandens skrivelse hänförde sig till ett ärende som tingsrätten hade avgjort redan tidigare och hade därför bett tingssekreteraren returnera skrivelsen till klaganden.

I det ärende som tingsrätten avgjort tidigare hade klagandens utsökningsbesvär lämnats utan prövning bl.a. på grund av att parterna varit eniga om att besvären inte riktade sig mot utmätningsmannens verksamhet, utan mot klagandens arbetsgivares förfarande vid innehållning av lön i samband med löneutmätning. Av den nya besvärsskrivelsen kunde man emellertid sluta sig till att klaganden denna gång önskade rikta kritik också mot utmätningsmannen.

Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning kunde tingsdomaren ändå inte anses ha överskridit sin prövningsrätt på ett lagstridigt sätt då denne hade bedömt att klagandens nya skrivelse hade ett så nära samband med det ärende som tingsrätten redan tidigare hade avgjort att det inte fanns grunder för att behandla saken som ett nytt ärende. Samtidigt konstaterade biträdande justitiekanslern dock att tingsdomaren även kunde ha omfattat motsatt ståndpunkt inom ramen för sin prövningsrätt.

Av tingsdomarens utredning kunde man också sluta sig till att tingsrätten inte tillräckligt väl hade uppmärksammat den paragraf i utsökningsbalken där det bestäms att tingsrätten, i det fall att det i besvärsskriften ingår en anmälan om att utmätningsmannen har vidtagit en oriktig tjänsteåtgärd eller underlåtit att utföra en åtgärd, och anmälan inte kan prövas som en ändringsansökan, till denna del ska lämna besvären utan prövning och anvisa den som anfört besvär att anföra klagan över saken hos Riksfogdeämbetet.

Tingsdomaren meddelade i sin utredning till biträdande justitiekanslern att man vid den tingsrättsavdelning som behandlar utsökningsärenden sedermera har fäst särskild vikt vid den paragraf i utsökningsbalken som berör anvisningar om klagan.

Biträdande justitiekanslern ansåg att det inom ramen för laglighetskontrollen var en tillräckligt åtgärd att uppmärksamma tingsdomaren och tingssekreteraren på vikten av att iaktta serviceprincipen i samband med rättsskipningen (OKV/1926/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Tom Smeds).

Åtalsrätten preskriberades innan stämningen delgavs

I ett fall hade tingsrätten inte delgett svaranden i ett brottmål stämningen innan den sekundära åtalsrätten i ärendet hade preskriberats. Vid den tidpunkt då ärendet inleddes kvarstod emellertid bara en dryg månad innan åtalsrätten skulle preskriberas, vilket måste betraktas som en relativt kort tid. Vid bedömningen av förfarandets klandervärdhet beaktades också de dröjsmål som hade orsakats av att den misstänkte var i behov av intressebevakning. Delgivningen hade försummats på grund av ett mänskligt misstag. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade tingsdomaren på vikten av att följa upp preskriptionstiderna och på att stämningar ska delges korrekt (OKV/1515/1/2015; ärendet avgjordes av

biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Lehvä).

Domskälen i en hovrättsdom

I en brottsanmälan till polisen hade det riktats kritik mot en hovrätts dom och i synnerhet mot domskälen. Polisen fastslog dock att det inte fanns skäl att misstänka något brott i ärendet, och därför genomfördes inte heller någon förundersökning. Justitiekanslern hade inte anledning att bedöma saken på något annat sätt än vad polisen gjort. Justitiekanslern bedömde dock i sitt beslut hovrättens förfarande också i andra avseenden än i straffrättsligt avseende.

Hovrättens beslutssammansättning bestred i sin utredning att dess dom skulle ha varit försedd med otillräckliga domskäl. Hovrättens president konstaterade i sitt utlåtande att hovrättens dom både i fråga om sin struktur och i fråga om domskälen uppfyllde lagens krav, men lade samtidigt även fram vissa synpunkter som talade för mer detaljerade domskäl.

Justitiekanslern konstaterade att domskälen i hovrättens dom på det hela taget inte kunde betraktas som lagstridiga och att justitiekanslern inte hade anledning att konstatera att hovrätten i det aktuella fallet skulle ha överskridit den prövningsrätt som hör till de oberoende domstolarna. Å andra sidan förenade sig justitiekanslern också med hovrättspresidentens synpunkter och med dennes konstaterande om att en nära anknytning mellan domskälen och avgörandet ger parterna möjlighet att försäkra sig om att utgången i ärendet är korrekt och att även bedöma huruvida avgörandet av en eventuell bevisfråga är korrekt. Av domen ska det framgå vilka omständigheter som enligt domstolens uppfattning varit av betydelse vid avgörandet av ärendet samt på vilka rättsliga grunder domstolen utifrån de fakta som slagits fast i domen har träffat det avgörande som framgår av domen. Domstolens motiveringsskyldighet är av central betydelse med tanke på parternas rättsskydd. Enligt justitiekanslerns uppfattning skulle det ha varit lättare för parterna att förstå domen ifall vissa punkter i den hade förtydligats på det sätt som hovrättens president framfört, eftersom domskälen då på ett entydigare sätt hade beskrivit det rättsliga resonemang som låg till grund för domen.

Justitiekanslern delgav hovrättens beslutssammansättning sina synpunkter på motiverandet av domar (OKV/11/31/2015; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Markus Löfman).

Dröjsmål vid behandlingen av besvär vid förvaltningsdomstolen

I ett fall hade behandlingen av besvär gällande tjänster för personer med funktionsnedsättning räckt 19 månader och i ett annat fall 16,5 månader vid förvaltningsdomstolen. Den genomsnittliga behandlingstiden för ärenden inom denna kategori var vid den aktuella tidpunkten 10,2 månader.

Den grundlagsenliga rätten att få sitt ärende behandlat på behörigt sätt innebär bl.a. att ärendenas behandlingstider ska vara skäliga.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det i det aktuella fallet, även med beaktande av de särdrag som hänförde sig till besvärsärendena i fråga, hade uppkommit ogrundade dröjsmål vid ärendenas behandling. Han uppmärksammade den överdomare som var ansvarig för verksamheten vid förvaltningsdomstolen på skyldigheten att se till att besvärsärenden behandlas utan ogrundat dröjsmål (OKV/1095/1/2016, OKV/1349/1/2016 och OKV/1446/1/2016; ärendena avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Outi Kauppila).

Granskning av straffdomar

Rättsregistercentralen ska enligt anvisningarna för granskning av straffdomar tillställa justitiekanslersämbetet 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 sållas 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 till förmån för svaranden görs i allmänhet i de fall där felet anses ha orsakat svaranden olägenhet eller skada.

År 2016 granskades 3 853 beslutsmeddelanden. Sammanlagt avgjordes 29 ärenden som inletts till följd av granskningen av straffdomar. I sju fall gavs en anmärkning och i 21 fall meddelade justitiekanslern sin uppfattning eller tog ställning till saken på något annat sätt. Dessutom gjordes fyra framställningar om återbrytande hos högsta domstolen. Under ett verksamhetsår granskas i regel beslutsmeddelanden som berör tiden från början av juni året innan till slutet av maj under året i fråga.

Straff utdömdes för en preskriberad gärning

I två fall tilldelades en tingsdomare en anmärkning på grund av att svaranden hade dömts till straff för en preskriberad gärning.

I det första fallet hade svaranden dömts förutom för övriga tillräknade gärningar även för förande av fortskaffningsmedel utan behörighet, trots att stämningen hade delgetts svaranden först efter att åtalsrätten för den nämnda gärningen hade preskriberats. Enligt tingsdomaren hade felet inträffat på grund av ouppmärksamhet. Åtalspunkten berörde en erkänd gärning. Enligt de uppgifter justitiekanslern haft tillgång till hade felet inte medfört någon skada för parterna i brottmålet (OKV/24/30/2015; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

I det andra fallet hade svaranden likaså dömts förutom för övriga tillräknade gärningar även för förande av fortskaffningsmedel utan behörighet, trots att stämningen hade delgetts svaranden först efter att åtalsrätten för den nämnda gärningen hade preskriberats. Felet hade inträffat på grund av ouppmärksamhet. Åtalspunkten hänförde sig till en mer omfattande brottshelhet. Felet hade inte orsakat någon skada för parterna i brottmålet, eftersom hovrätten hade förkastat åtalet för den aktuella åtalspunktens del på grundval av att åtalsrätten preskriberats. Hovrätten hade dock inte ändrat det straff som tingsrätten dömt ut, eftersom förkastandet av åtalet för den aktuella åtalspunktens del enligt hovrättens bedömning inte hade någon betydelse för straffmätningen (OKV/5/30/2016; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Underskridning av minimistraffet

En tingsdomare tilldelades en anmärkning på grund av ett fel i en dom där svaranden hade dömts till ett fängelsestraff på 10 dagar, trots att minimitiden för ett tidsbestämt fängelsestraff enligt 2 c kap. 2 § i strafflagen är 14 dagar. Enligt tingsdomaren hade ett fängelsestraff som underskred minimistraffet av misstag dömts ut för svarandens nya brott då svarandens tidigare domar hade beaktats i sammanhanget (OKV/24/30/2016; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff

I tre fall tilldelades den tingsdomare som i egenskap av ordförande ansvarat för domen en anmärkning på grund av att prövotiden för det villkorliga fängelsestraff som svaranden dömts till underskred den minimitid på ett år som föreskrivs för prövotiden i 2 b kap. 3 § i strafflagen.

I ett av fallen hade det bestämts att prövotiden skulle upphöra sju månader efter att domen meddelats och i ett annat fall sex månader efter att domen meddelats. De utdömda prövotiderna underskred avsevärt den föreskrivna minimitiden (OKV/29/30/2016 och OKV/17/30/2016; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Henna-Riikka Välinen). I det tredje fallet hade tingsrätten samma dag meddelat två domar där svarandens prövotid var kortare än vad som föreskrivs i lagen (OKV/25/30/2016 och OKV/26/30/2016; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Därutöver uppmärksammades tingsrättens ordförande i åtta fall på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid tillämpningen av 2 b kap. 3 § i strafflagen, på grund av att svaranden hade påförts en kortare prövotid än vad som föreskrivs i den nämnda paragrafen (t.ex. OKV/6/30/2016; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Markus Löfman).

Körförbud

I tre fall uppmärksammades en tingsdomare på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid tillämpningen av bestämmelserna om körförbud.

I det första fallet innehöll domen inget omnämnande av körförbud, och det framgick inte heller av domen att frågan om körförbud skulle ha behandlats vid tingsrätten. I det aktuella fallet hade körförbudet i sin helhet betraktats som avtjänat till följd av det temporära körförbudets längd, vilket dock framgick först av den utredning som inhämtats i ärendet. Domstolen ska behandla frågan om körförbud på tjänstens vägnar, vilket innebär att det med tanke på behandlingen inte är av avgörande betydelse om åklagaren har yrkat på körförbud eller lagt ner ett sådant yrkande. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i sitt beslut att domen i ett sådant fall där domstolen betraktar ett körförbud som avtjänat på grund av det temporära körförbudets längd för tydlighetens skull ska innehålla ett omnämnande av saken (OKV/27/30/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen). I det andra fallet hade en person som dömts för två olika fall av rattfylleri i strid med det relevanta lagrummet påförts ett körförbud som var kortare än sex månader (OKV/4/30/2016; ärendet avgjor-

des av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Henna-Riikka Välinen). I det tredje fallet hade tingsdomaren inte fastställt något körförbud alls för svaranden, som dömts bl.a. för grovt rattfylleri (OKV/7/30/2016; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Verkställighet av ett villkorligt fängelsestraff

I två olika fall uppmärksammades en tingsdomare på synpunkter som berör tillämpningen av 2 b kap. 5 § i strafflagen. Om det bestäms att ett villkorligt fängelsestraff ska verkställas i sin helhet, kan det gemensamma ovillkorliga fängelsestraffet enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare inte vara kortare än det villkorliga fängelsestraff som dömts ut tidigare.

I det första fallet hade det bestämts att ett tidigare utdömt villkorligt fängelsestraff på 5 månader skulle verkställas, och ett ovillkorligt fängelsestraff på 4 månader och 15 dagar hade bestämts som gemensamt straff för det villkorliga fängelsestraffet och straffet för de brott som begåtts under prövotiden (OKV/42/30/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen). I det andra fallet hade det bestämts att ett tidigare utdömt villkorligt fängelsestraff på 1 år och 3 månader skulle verkställas, och ett ovillkorligt fängelsestraff på 1 år hade bestämts som gemensamt straff för det villkorliga fängelsestraffet och straffet för de brott som begåtts under prövotiden. Hovrätten hade sedermera till följd av ändringssökande dömt svaranden till ett ovillkorligt fängelsestraff på 1 år och 8 månader (OKV/43/30/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Skrivfel och därmed jämförbara fel

I fyra fall uppmärksammades en tingsdomare på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid avfattandet av domslutet.

I det första fallet hade det i domslutet antecknats att tiden för frihetsberövandet varit kortare än vad den de facto varit (OKV/44/30/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen). I det andra fallet hade beloppet av de böter som dömts ut som tilläggsstraff beräknats fel, till nackdel för svaranden (OKV/2/30/2016; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen). I det tredje fallet hade längden av ett villkorligt körförbud antecknats felaktigt i domslutet (OKV/14/30/2016; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Henna-Riikka Välinen). I det fjärde fallet hade det bestämts att ett villkorligt fängelsestraff skulle verkställas, varefter straffet hade betraktats som straffminskningsgrund vid bestämmandet av ett nytt straff (OKV/15/30/2016; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Åklagarväsendet

En åklagares förfarande i ett ärende som gällde en domares tjänstebrott

En häradsåklagare hade på förordnande av undersökningsledaren avslutat förundersökningen i ett

ärende som gällde misstankar om att en domare begått tjänstebrott. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i sitt avgörande att åklagarens behörighet i samband med en förundersökning grundar sig på att åklagaren har till uppgift att utföra åtalsprövningen och driva åtalet. Eftersom det dock enligt grundlagen är riksdagens justitieombudsman eller justitiekanslern i statsrådet som fattar beslut om väckande av åtal mot en domare för misstänkt lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd, var häradsåklagaren i det aktuella fallet inte behörig att fatta beslut om avslutande av förundersökningen. I strid med riksåklagarens anvisningar till åklagarna hade häradsåklagaren inte heller underrättat justitiekanslern om att ett ärende där en domare misstänktes för tjänstebrott hade inletts.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade häradsåklagaren på att denne inte enligt förundersökningslagen var behörig åklagare i det ärende som gällde misstankar om att en domare begått tjänstebrott, och därmed inte var behörig att fatta beslut om att förundersökningen i ärendet skulle avslutas. Han uppmärksammade även häradsåklagaren på att riksåklagaren anvisat åklagarna att underrätta justitiekanslern om att dylika ärenden inleds (OKV/459/1/2016; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Petri Martikainen). Se även s. 120.

Dröjsmål vid behandlingen av ett ärende vid ett åklagarämbete

Av ett klagomål framgick det att klaganden hos ett åklagarämbete hade begärt att förundersökningen skulle fortgå i ett ärende där undersökningsledaren hade fattat beslut om att avsluta förundersökningen. Klaganden hade fått ett avgörande i ärendet först efter tio månader, då ett av de misstänkta brotten hade hunnit preskriberas.

Ett stort antal olika ärenden som inletts av klaganden var vid den aktuella tidpunkten under behandling vid åklagarämbetet. Klagandens skrivelse hade förknippats med de övriga ärendena, för vilkas del det dessutom skett flera åklagarbyten. Eftersom polisen hade fattat beslut om att avsluta förundersökningen i det aktuella ärendet på grund av att det inte fanns anledning att misstänka något brott, hade beslutet inte sänts till åklagaren. För att den skrivelse som klaganden hade sänt till åklagarämbetet skulle ha kunnat vara av någon betydelse i sak, borde dock häradsåklagaren ha behandlat ärendet och bildat sig en uppfattning om saken innan åtalsrätten preskriberades.

Ledande häradsåklagaren uppgav att man till följd av det inträffade hade för avsikt att vid åklagarämbetet systematiskt utreda vilka ärenden åklagarna ansvarar för samt förnya diariets sökfunktioner. Med anledning av detta ansåg biträdande justitiekanslern att det inom ramen för laglighetskontrollen var en tillräcklig åtgärd att uppmärksamma åklagarämbetet på dess lagstadgade skyldighet att sköta sina tjänsteåligganden utan ogrundat dröjsmål (OKV/836/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Tom Smeds).

Dröjsmål vid åtalsprövningen

Till justitiekanslern inkom två klagomål där det ansågs att åtalsprövningen i ett ärende inte hade utförts utan ogrundat dröjsmål. Av utredningen framgick det att åtalsprövningen hade räckt långt över två år och att den inte ännu var slutförd. Vidare framgick det att man vid åklagarämbetet

två gånger hade varit tvungen att överföra ärendet från en åklagare till en annan. Dessutom hade åklagaren två gånger bett att polisen skulle utföra en tilläggsundersökning i ärendet. Ärendets behandling hade överförts från åklagarämbetet till Riksåklagarämbetet efter att åtalsprövningen hade pågått i drygt två år.

I sitt utlåtande medgav riksåklagaren att åtalsprövningen i ärendet hade pågått ovanligt länge, och redogjorde för orsakerna till detta. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare förenade sig med riksåklagarens uppfattning om saken, och konstaterade att det förelåg omständigheter som tydde på att åtalsprövningen inte hade utförts utan ogrundat dröjsmål. Å andra sidan kunde man på grundval av den inhämtade utredningen bedöma att det i vissa avseenden var förståeligt att åtalsprövningen hade dragit ut på tiden. I detta sammanhang fäste biträdande justitiekanslerns ställföreträdare emellertid särskild vikt vid att det förekommit tämligen långa perioder då åtalsprövningen inte alls kunnat framskrida på grund av att ärendet inte varit tilldelat någon åklagare, eller de facto bara väntat på att bli överfört från åklagarämbetet till Riksåklagarämbetet. Han betonade att myndigheternas resursbrist inte inom laglighetskontrollen har betraktats som en godtagbar orsak till dröjsmål vid behandlingen av ett ärende. Myndigheterna och tjänstemännen ska under alla omständigheter sköta sina lagstadgade uppgifter.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav åklagarämbetet och Riksåklagarämbetet sin uppfattning om att tjänsteåligganden som hänför sig till åtalsprövningen under alla omständigheter ska skötas utan ogrundat dröjsmål (OKV/719/1/2016 och OKV/811/1/2016; ärendena avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Markus Löfman).

De allmänna rättshjälpsbyråerna

En allmän intressebevakares förfarande

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot den allmänna intressebevakare vid en rättshjälpsbyrå som hade förordnats sköta klagandens ekonomiska angelägenheter. Klagandens bostadsrättsbostad hade blivit utmätt, varefter intressebevakaren på sin huvudmans begäran hade anfört besvär över utmätningen hos tingsrätten. Besvären hade anförts i syfte att skjuta upp bostadens försäljning samt vräkningen. Tingsrättens beslut hade överklagats hos hovrätten, men intressebevakaren hade på grund av ett mänskligt misstag lämnat in besvären alltför sent. Enligt intressebevakarens utredning hade klaganden dock sedermera beviljats skuldsanering för privatpersoner och därmed fått behålla sin bostad. Enligt intressebevakaren hade klaganden således inte orsakats någon skada av misstaget. Intressebevakaren hade medgett misstaget för sin huvudman och beklagat saken. Intressebevakaren hade även meddelat att huvudmannen hade möjlighet att ansöka om byte av intressebevakare eller om att intressebevakningen skulle upphöra.

Enligt 14 § i statstjänstemannalagen ska en tjänsteman utföra sina uppgifter på behörigt sätt och utan dröjsmål, samt iaktta bestämmelserna om arbetsledning och övervakning. För att en tjänsteman ska kunna utföra sina uppgifter på behörigt sätt krävs det att denne iakttar noggrannhet vid skötseln av sina tjänsteåligganden. Enligt 37 § i lagen om förmyndarverksamhet ska intressebevakaren förvalta huvudmannens egendom så att egendomen och avkastningen därav kan användas till nytta för huvudmannen och för att tillgodose huvudmannens personliga behov. Intressebevakaren ska i sitt uppdrag sam-

vetsgrant bevaka huvudmannens rättigheter och främja huvudmannens bästa.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sitt beslut den allmänna intressebevakaren på vikten av att iaktta noggrannhet vid skötseln av sina tjänsteåligganden (OKV/1420/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Irma Tolmunen).

Konkursombudsmannen

Dröjsmål vid behandlingen och avgörandet av en jävsinvändning

Vid konkursombudsmannens byrå hade behandlingen av ett klagomålsärende räckt nästan tre år. Biträdande justitiekanslern ansåg emellertid att det inte hade förekommit något avsiktligt dröjsmål i samband med någon enskild fas vid utredningen av det mångfasetterade klagomålsärendet, som var förknippat med flera frågor av rättslig betydelse. Han konstaterade emellertid i sitt beslut att ärendets sammanlagda behandlingstid varit mycket lång och att den kunde betraktas som oskälig. Behandlingstiden kunde kritiseras framför allt med tanke på arbetet för den boutredningsman som svarade för konkursboet i fråga.

I den utredning som klaganden hade lämnat in till konkursombudsmannens byrå i anslutning till ett annat klagomålsärende hade klaganden framfört en jävsinvändning beträffande en överinspektör vid konkursombudsmannens byrå. Av den utredning som erhållits från konkursombudsmannens byrå framgick det att jävsinvändningen inte hade avgjorts på det sätt som föreskrivs i förvaltningslagen. Biträdande justitiekanslern ansåg att försummelsen i samband med avgörandet av jävsfrågan stred mot det förfarande som föreskrivs i förvaltningslagen och mot god förvaltning. Jävsinvändningen borde ha avgjorts utan dröjsmål.

Biträdande justitiekanslern delgav konkursombudsmannen sina synpunkter på avgörandet av jävsinvändningen och på klagomålsärendets långa behandlingstid (OKV/338/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Ålands självstyrelse

Förvaltningsärenden ska behandlas utan dröjsmål

Av ett klagomål framgick det att man inom Ålands landskapsförvaltning hade försummat att behandla inlämnade rättelseyrkanden som berörde registrering av kända fasta fornlämningar och ansökningar om rubbning av en fast fornlämning. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade landskapsregeringen på att rättelseyrkanden och ansökningar ska behandlas lagenligt och utan ogrundat dröjsmål (OKV/1296/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Inrikesförvaltningen

Avgöranden

Polisen

Dröjsmål vid förundersökningen

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot en polisinrättning för att behandlingen av en undersökningsbegäran gällande besittningsintrång hade räckt så länge att åtalsrätten för brottet hann preskriberas under den tid förundersökningen pågick.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det hade skett en försummelse i det aktuella fallet, men betraktade de förhållanden under vilka händelsen inträffat som förmildrande omständigheter vid sin bedömning. Han ansåg således att det inom ramen för laglighetskontrollen var en tillräcklig åtgärd att uppmärksamma polisinrättningen på vikten av att förundersökningen utförs snabbt och på det som han framfört om saken i sitt beslut. De överordnade inom polisförvaltningen ska övervaka och styra den underlydande personalens arbete så att medborgarnas rättsskydd inte äventyras, bl.a. genom att se till att undersökningsledarskapet i ett ärende vid behov överförs till en annan person (OKV/1257/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Tom Smeds).

Tre förundersökningar som hörde till samma ärendehelhet hade pågått förhållandevis länge vid en polisinrättning. Förundersökningen i det ärende som ursprungligen hade registrerats som ett S-ärende och sedermera som ett R-ärende hade avslutats efter 2 år och 4 månader. I de två andra ärendena hade förundersökningen avbrutits eller avslutats efter att i det ena fallet ha pågått i 1 år och 5 månader och i det andra fallet i 1 år och 4 månader.

Enligt utredningen kunde förundersökningarna ha avslutats redan ungefär ett år tidigare än vad som var fallet, men saken hade dragit ut på tiden bl.a. på grund av att man hade prioriterat vissa andra förundersökningar där det fanns risk för preskription av de undersökta brotten. I ett av fallen hade dessutom undersökningsledarskapet inte överförts till en annan person genast efter att undersökningsledaren blivit tjänstledig.

Polisstyrelsen konstaterade i sitt utlåtande att polisinrättningen trots allt hade agerat förhållandevis aktivt, med beaktande av att det inte kan fastställas någon allmän maximitid för förundersökningen och inga brott hade preskriberats under den tid förundersökningarna pågick, samt med beaktande av de utmaningar som personalminskningen medfört. Polisstyrelsen ansåg dock att förundersökningarna trots den brådskande arbetssituationen kunde ha avslutats snabbare än vad som var fallet.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare förenade sig med Polisstyrelsens bedömning och uppmärksammade polisen på skyldigheten att

utföra förundersökningen utan ogrundat dröjsmål (OKV/658/1/2016; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Tom Smeds).

I ett annat fall uppgav klaganden att en polisinrättning hade tappat bort den brottsanmälan som klaganden hade lämnat in ett halvt år tidigare. Den utredning som inhämtats i ärendet visade dock att anmälan i behörig ordning hade registrerats i polisens informationssystem, även om detta hade skett först några dagar efter att anmälan inlämnats. I sin utredning till biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppgav polisinrättningen att ”undersökningen av ärendet ännu pågick”. Tilläggsutredningarna visade emellertid att undersökningsledaren vid den aktuella tidpunkten inte ännu hade fattat beslut om huruvida förundersökning skulle inledas i ärendet eller inte. Undersökningsledaren hade först ungefär tre månader efter att polisinrättningen gett den nämnda utredningen konstaterat att tröskeln för att inleda förundersökning inte överskreds och därmed fattat beslut om att ingen förundersökning skulle genomföras i ärendet. Efter att klaganden lämnat in sin anmälan hade det således räckt ett år innan undersökningsledaren hade fattat beslut om saken.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg, bl.a. på grundval av undersökningsledarens eget uttalande, att beslutet inte i enlighet med lagens krav hade fattats utan ogrundat dröjsmål. Med beaktande av omständigheterna i det aktuella ärendet, bl.a. det faktum att målsäganden ännu hade haft tillräckligt med tid för att utöva sin sekundära åtalsrätt, ansåg biträdande justitiekanslerns ställföreträdare dock att det inom ramen för laglighetskontrollen var en tillräcklig åtgärd att uppmärksamma undersökningsledaren på skyldigheten att utföra förundersökningen utan ogrundat dröjsmål eller alternativt utan dröjsmål besluta att ingen förundersökning ska utföras i ärendet.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade också polisinrättningen på vikten av att iaktta noggrannhet då uppgifter och utredningar ges till laglighetsövervakarna (OKV/1537/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Tom Smeds).

Justitiekanslersämbetet hade under några års tid fått ta emot flera klagomål som gällde dröjsmål vid förundersökningarna vid en viss polisinrättning. Av denna orsak beslutade man vid justitiekanslersämbetet på eget initiativ grundligare undersöka förundersökningarnas längd vid polisinrättningen i fråga.

Med anledning av de långa undersökningstiderna och till följd av de anmärkningar som laglighetskontrollmyndigheterna gett polisinrättningen hade man vid polisinrättningen inlett ett projekt för granskning av de brottsärenden vars undersökning pågått länge. Polischefen hade beslutat att projektet skulle genomföras under perioden 1.9.2015–31.1.2016. För denna tid hade man för var och en av de tre brottsbekämpningssektorena anställt två utredare, som hade till uppgift att i enlighet med en särskild plan granska de ärenden där undersökningen av någon orsak hade dragit ut på tiden. Projektet fortgick fortfarande för en av de tre brottsbekämpningssektorernas del.

Till följd av detta projekt och vissa andra åtgärder hade man lyckats få avsevärt bättre kontroll över situationen när det gällde brottsundersökningarnas längd. Polisinrättningens ledning hade utsett denna fråga till en högprioritetsfråga och uppgett att uppföljning skulle ordnas samt att behövliga åtgärder skulle vidtas.

Polisinrättningen hade således vidtagit åtgärder för att följa upp och styra brottsundersök-

ningarna. Projektet för granskning av de brottsärenden för vars del undersökningen pågått länge hade därmed gett önskat resultat.

Av denna anledning föranledde saken inte några andra åtgärder från biträdande justitiekanslerns ställföreträdares sida än att polisinrättningen ombads tillställa justitiekanslersämbetet en rapport om läget beträffande de ärenden för vars del undersökningen 31.12.2016 pågått i över ett år.

Polisinrättningen lämnade 10.1.2017 in en rapport av vilken det framgick att läget som helhet hade förbättrats ytterligare (OKV/5/50/2014 och OKV/9/50/2014; ärendena avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Dröjsmål vid förundersökningen aktualiserades också i ärendena OKV/1315/1/2015 och OKV/1544/1/2015, vilka refereras nedan.

Lämnandet av upplysningar till justitiekanslern för laglighetskontrollen

I ett klagomål uppmärksammades ett fall där klaganden hade lämnat in en undersökningsbegäran till polisen angående ett tjänstebrott som en domare misstänktes för. Handlingarna i ärendet hade emellertid förkommit vid polisinrättningen, varefter ärendets utredare hade antecknat ärendet som avgjort i informationssystemet för polisärenden, trots att undersökningsledaren i själva verket inte hade fattat något beslut i ärendet. Undersökningsledaren hade utfört prövningen av huruvida en förundersökning skulle utföras i ärendet först närapå tre år efter att undersökningsbegäran inkommit, efter att klaganden i sin förfrågning till polisinrättningen hade meddelat att denne fortfarande väntade på ett avgörande i ärendet. Polisinrättningen hade besvarat klagandens förfrågning endast genom att sända klaganden det förundersökningsbeslut som hade fattats fyra månader efter att klagandens förfrågning inkommit. Dessutom hade polisinrättningen försummat att underrätta justitiekanslern, som är behörig åklagare i ärenden som berör domares tjänstebrott, om det aktuella ärendet där en domare misstänktes för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd.

Undersökningsledaren hade i sin utredning av oaktsamhet gett felaktig information om den tidpunkt då ärendet avgjorts, till följd av vilket polisinrättningen och Polisstyrelsen i sina utlåtanden hade bedömt att förundersökningen i ärendet hade utförts utan ogrundat dröjsmål. Därutöver hade polisinrättningen i sina utlåtanden gett felaktiga upplysningar om flera frågor som var av betydelse för bedömningen av polisinrättningens förfarande inom ramen för laglighetskontrollen. Enligt utredningen hade felen orsakats av oaktsamhet från den polisjurists sida som föredragit utlåtandena.

Justitiekanslern uppmärksammade allvarligt polisinrättningen och den nämnda polisjuristen på vikten av att iaktta noggrannhet vid lämnandet av upplysningar som den högsta laglighetsövervakaren behöver för laglighetskontrollen. Han delgav även biträdande chefen för den polisinrättning som på föredragning av polisjuristen hade gett de felaktiga utlåtandena sin uppfattning om förfarandet till denna del. Justitiekanslern uppmärksammade dessutom polisinrättningen på vikten av att iaktta noggrannhet vid hanteringen av dokument och på att sakliga förfrågningar om ett ärende som är under behandling hos den i enlighet med god förvaltning ska besvaras inom en skälig tid.

Vidare uppmärksammade justitiekanslern den kriminalkommissarie som varit undersökningsledare i ärendet på skyldigheten att utföra förundersökningen utan dröjsmål, på vikten av att iaktta noggrannhet vid lämnandet av upplysningar som den högsta laglighetsövervakaren behöver för laglighetskontrollen samt på

skyldigheten att underrätta justitiekanslern om att ett ärende där en domare misstänks för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd har inletts. Dessutom uppmärksammade han den polisman som varit utredare i ärendet på vikten av att iaktta noggrannhet vid registreringen av uppgifter i informationssystemet (OKV/1315/1/2015 och OKV/1544/1/2015; ärendena avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Petri Martikainen).

Ett bristfälligt förundersökningsbeslut

Av ett klagomål framgick det att avgörandet i det förundersökningsbeslut som delgetts klaganden hade beskrivits endast med konstateranden om att ”åtgärder har vidtagits” och ”information har förmedlats till dem som handhar ärendet”. Det ärende som avgjorts genom beslutet hade beskrivits förutom genom angivelse av datum och ort med omnämnandet ”övrig undersökning”. Klaganden riktade i sitt klagomål kritik mot att det inte framgick av beslutet vad saken gällde och att det inte heller hade bifogats något annat dokument till beslutet som skulle ha klargjort saken.

Enligt polisens utredning var det fråga om att klaganden hade sänt polisen en komplettering av sin tidigare undersökningsbegäran. Vid polisinrättningen hade man beslutat överföra behandlingen av klagandens komplettering till den polisinrättning där den ursprungliga undersökningsbegäran var under behandling.

Enligt förundersökningslagen ska det av förundersökningsbeslutet framgå bl.a. vilket ärende beslutet gäller och vilket beslutets innehåll är. Beslutet var således i det aktuella fallet bristfälligt. Klaganden, som hade delgetts det bristfälliga beslutet, hade således inte fått kännedom om vilket ärende beslutet gällde eller om hur ärendet hade avgjorts. Med tanke på avgörandets karaktär hade bristerna i beslutets skriftliga utformning dock uppenbarligen inte äventyrat klagandens rättsskydd. Saken föranledde därmed inte några andra åtgärder från justitiekanslerns sida än att han delgav den kriminalkommissarie som hade fattat beslutet i fråga sin uppfattning om att beslutet var bristfälligt och inte innehöll tillräcklig information (OKV/3/1/2016; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Petri Martikainen).

Motiverandet av ett förundersökningsbeslut

Av ett klagomål framgick det att den kriminalkommissarie som varit undersökningsledare i det ärende som aktualiserades i klagomålet hade motiverat sitt beslut om att ingen förundersökning skulle genomföras med att ”rekvisitet för en straffbar gärning (hets mot folkgrupp) inte uppfylls av att någon framför en åsikt, trots att den är rasistisk” och med att det således inte fanns skäl att misstänka något brott i ärendet. Klaganden, som hade gjort en brottsanmälan till polisen angående ett inlägg på Facebook, riktade kritik mot beslutet och dess motivering.

Biträdande justitiekanslern ansåg att det i det aktuella fallet, som innefattade en fråga som krävde rättslig bedömning, inte var så uppenbart att rekvisitet inte uppfylldes att undersökningsledaren kunde dra slutsatsen att det inte fanns skäl att misstänka något brott i ärendet. Biträdande justitiekanslern ansåg att uttrycken ”människoavfall” och ”ohyra” som i Facebook-inlägget använts för att beskriva asylsökande som besökt eller haft för avsikt att besöka ett lopptorg utgjorde typexempel på sådant agerande som enligt lagens förarbeten är straffbart enligt rekvisitet för hets mot folkgrupp.

Polisinrättningen hade sedermera förordnat att en förundersökning skulle utföras i ärendet. Eftersom förutsättningarna för genomförande av en förundersökning i ärendet således hade om-

prövats, hade biträdande justitiekanslern inte anledning att yttra något ytterligare om utgången i undersökningsledarens beslut.

Biträdande justitiekanslern konstaterade dock att motiveringen till undersökningsledarens beslut var problematisk. Enligt motiveringen skulle det nämligen efter att yttrandefrihetsaspekterna beaktats inte i sak ha funnits något tillämpningsområde för rekvisitet för hets mot folkgrupp. Det var redan i sig problematiskt att undersökningsledaren vid bedömningen av de uttryck som enligt lagens förarbeten och rättspraxisen hör till kärnområdet för det aktuella rekvisitet hade dragit slutsatsen att rekvisitet inte uppfylldes. Problemet accentuerades dessutom av att det var fråga om ett beslut som avslutar straffprocessen redan i dess början, vilket leder till att ärendet inte blir föremål för bedömning av vare sig åklagaren eller domstolen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att beslutets motivering har flera olika funktioner. Den snåva och bristfälliga motiveringen till undersökningsledarens beslut fyllde inte dessa funktioner.

Biträdande justitiekanslern ansåg emellertid att det var en tillräcklig åtgärd att delge den kriminalkommissarie som varit undersökningsledare i ärendet sin uppfattning om vikten av att motivera förundersökningsbeslut (OKV/1353/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Juha Sihto).

Motiverandet av ett förundersökningsbeslut och besvarandet av en förfrågning

I ett fall hade undersökningsledaren fattat beslut om att ingen förundersökning skulle utföras i ett ärende som gällde misstankar om att domare begått tjänstebrott. Undersökningsledaren hade motiverat sitt beslut genom att hänvisa till justitiekanslerns bedömning av saken, som hade förmedlats av justitiekanslersämbetet i anslutning till polisens och åklagarens förundersökningssamarbete. I motiveringen hade undersökningsledaren konstaterat att det i ärendet inte hade uppdagats ”några sådana straffrättsliga element eller fakta med stöd av vilka ärendet skulle framskrida inom ramen för en straffprocess”. Klaganden, som hade lämnat in en undersökningsbegäran i ärendet, riktade i sitt klagomål kritik mot beslutets bristfälliga motivering och mot att undersökningsledaren inte hade besvarat klagandens förfrågning om förundersökningsbeslutets motivering.

Beslut om väckande av åtal mot en domare för misstänkt lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd ska enligt grundlagen fattas av justitiekanslern eller av riksdagens justitieombudsman. Det finns dock ingen avvikande reglering om förundersökningen eller om ledningen av förundersökningen i dessa ärenden. Undersökningsledaren ska således i normal ordning självständigt pröva om en förundersökning ska genomföras i ärendet eller inte. I det aktuella fallet hade undersökningsledaren enligt justitiekanslerns bedömning emellertid inte motiverat sitt beslut på det sätt som förundersökningslagen förutsätter.

Justitiekanslern uppmärksammade den kriminalkommissarie som varit undersökningsledare i ärendet på att förundersökningsbeslutet ska förses med en tillbörlig motivering och på skyldigheten att i enlighet med god förvaltning besvara sakliga frågor som hänför sig till tjänsteåliggandena (OKV/1693/1/2015; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Petri Martikainen).

Dröjsmål vid besvarandet av en förfrågning

Enligt ett klagomål hade klaganden per e-post ställt en polisinrättning frågor som gällde praxi-

sen i anslutning till avlägsnandet av personer som fått negativa asylbeslut ur landet. Klaganden hade fått mottagningsbekräftelser på sin skrivelse och på sina två påminnelser, men hade inte fått något svar på sina egentliga frågor. Svaret hade sänts först efter ca 2,5 månader, då klaganden redan hade hunnit anföra klagomål om saken hos justitiekanslern. Enligt polisinrättningens utredning hade klagandens skrivelse först cirkulerat inom polisinrättningen under ungefär en månads tid, varefter den hade tillställts den kommissarie som ansvarade för frågor som gällde avlägsnande av personer ur landet. Efter att ha tagit del av skrivelsen hade kommissarien dock enligt egen utsago glömt bort ärendet på grund av andra mer brådskande uppgifter. Slutligen hade en annan kommissarie sänt ett svarsbrev till klaganden.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade polisinrättningen på myndigheternas skyldighet att inom en skälig tid besvara också allmänna förfrågningar som berör en myndighets verksamhet. Han ansåg att den förfrågning som avsågs i klagomålet inte hade besvarats inom en skälig tid (OKV/1307/1/2016; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Tom Smeds).

Förfarandet i samband med en dokumentbegäran

Av ett klagomål framgick det att en polisinrättning i ett fall inte hade bemött klagandens dokumentbegäran. I sin utredning medgav polisen att bemötandet av dokumentbegäran hade försummats, med undantag för den begäran om komplettering som polisen hade sänt klaganden. Polisinrättningen hade bemött dokumentbegäran först efter drygt två månader, dvs. efter att biträdande justitiekanslern med anledning av klagomålet hade begärt att polisen skulle lämna in en utredning och ett utlåtande om saken. Enligt den kriminalöverkommissarie som behandlat dokumentbegäran hade behandlingen fördröjts på grund av att ärendet hade glömts bort.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att polisinrättningen inte hade behandlat dokumentbegäran i enlighet med god förvaltning eller på det sätt som offentlighetslagen kräver. I sin utredning framhöll polisinrättningen emellertid att klaganden uttryckligen hade bett om att få de dokument som specificerats i dokumentbegäran endast ifall dokumenten skulle lämnas ut avgiftsfritt. Enligt vad som framgick av polisinrättningens utredning skulle dokumenten inte ha kunnat tillställas klaganden avgiftsfritt. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning borde polisen dock utan dröjsmål ha utrett huruvida de begärda dokumenten kunde lämnas ut till klaganden avgiftsfritt eller inte. Även om klaganden hade bett om att få dokumenten endast under förutsättning att de skulle lämnas ut avgiftsfritt, borde klaganden utan dröjsmål ha underrättats om att det inte fanns förutsättningar för detta.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade den kriminalöverkommissarie som behandlat dokumentbegäran på det som han framfört om saken (OKV/1696/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Markus Löfman).

Förfarandet vid hörande av en person yngre än 15 år

I ett klagomål uppmärksammades ett fall där det till en polisinrättning hade lämnats in en anmälan om ett ärekränkningsbrott som tre personer yngre än 15 år misstänktes ha begått. Den misstänkta gärningen hänförde sig till mobbning som pågick i en högklass i grundskolan. De minderåriga och deras vårdnadshavare hade blivit hörda om saken vid polisstationen.

I klagomålet riktades det kritik mot polisens förfarande bl.a. för att de ungdomar som blev förhörda inte hade underrättats om sin ställning vid förundersökningen. När en person blir föremål för förundersökningsåtgärder ska han eller hon enligt förundersökningslagen så snabbt som möjligt underrättas om sin ställning vid förundersökningen.

De ungdomar som blev förhörda hade inte heller underrättats om sin rätt att kalla in ett biträde eller ett vittne, och inte heller om den misstänktes rätt att låta bli att medverka till utredningen av brottet. Polismannen hade enligt sin utredning inte gett de förhörda ungdomarna den information som avses i förundersökningslagen eftersom det enligt polismannens uppfattning inte var fråga om undersökning av ett brott i det aktuella fallet, utan om undersökning av en brottslig handling. Den rätt till information som föreskrivs i förundersökningslagen tillkommer dock alla misstänkta, oavsett om de misstänks för ett brott eller för en brottslig handling. De ungdomar som blev förhörda borde således ha underrättats om sina ovan nämnda rättigheter.

Dessutom kritiserades polisen för att förhörsprotokollet inte hade getts till de förhörda för granskning. Granskningen kan ske genom att förhörsberättelsen och förhörsprotokollet läses upp för den förhörda, om det är ändamålsenligt med tanke på ärendets art och omfattning.

I det aktuella fallet hade det inte upprättats något egentligt förhörsprotokoll, eftersom man hade ansett att det bara var fråga om hörande, inte förhör. Parternas berättelser hade nedtecknats i brottsanmälans anmälningsdel, och därför kunde de av utredningstekniska skäl inte ges till de förhörda eller deras vårdnadshavare för granskning.

Trots att det inte hade utarbetats något egentligt förhörsprotokoll i ärendet borde den förhörsberättelse som nedtecknats i anmälningsdelen i alla fall, på det sätt som föreskrivs i förundersökningslagen, ha lästs upp för de förhörda, så att de kunde ha försäkrat sig om att berättelsen nedtecknats korrekt och vid behov ha gjort korrigeringar i den. Den rätt att granska förhörsprotokollet som föreskrivs för parterna i förundersökningslagen hade således inte tillgodosetts i det aktuella fallet (OKV/817/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Förfarandet i ett ärende som gällde en domares tjänstebrott

En polisinrättning hade inte underrättat justitiekanslern om att ett ärende som gällde misstankar om att en domare begått tjänstebrott hade inletts, trots att justitiekanslern i egenskap av specialåklagare i ärenden som berör domares tjänstebrott hade bett polisen sända en underrättelse om att sådana ärenden blir föremål för undersökning. Polisen hade i det aktuella fallet gjort en framställning om att förundersökningen skulle avslutas. Framställningen hade gjorts till häradsåklagaren, som inte var behörig att fatta beslut om saken.

Polisen hade motiverat sin framställning med att konstatera att det på grundval av målsägandens undersökningsbegäran och dess bilagor inte hade kommit fram några omständigheter på basis av vilka det funnits skäl att misstänka brott i ärendet. Utredningen visade dock att det i själva verket inte hade inletts någon förundersökning i ärendet och att inga förundersökningsåtgärder hade vidtagits. Polisens framställning om avslutande av förundersökningen grundade sig således inte på några vidtagna förundersökningsåtgärder utan på samma material på basis av vilket förutsättningarna att inleda en förundersökning i ärendet hade bedömts. Polisen hade inte heller rätt att göra en framställning

om avslutande av förundersökningen till åklagaren, utan undersökningsledaren borde själv ha fattat beslut om att ingen förundersökning skulle genomföras i ärendet.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade polisinrättningen på att det med stöd av den bestämmelse som i det aktuella fallet hade angetts som grund för framställningen om avslutande av förundersökningen inte är möjligt att göra en framställning om begränsning av förundersökningen till åklagaren innan själva förundersökningen har inletts. Undersökningsledarens uppgift att pröva huruvida en förundersökning ska genomföras eller inte kan således inte överföras till åklagaren. Han uppmärksammade dessutom polisinrättningen på bestämmelserna om behörigheten att utföra åtalsprövningen i ett ärende där en domare misstänks för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd, samt på skyldigheten att underrätta justitiekanslern om att undersökningen av ett sådant ärende har inletts (OKV/459/1/2016; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Petri Martikainen). Se även s. 109.

Ett fel i samband med en begränsad säkerhetsutredning av person

Avdelningssekreteraren vid en polisinrättning hade i en begränsad säkerhetsutredning gällande en person som sökt ett tidsbestämt tjänsteförhållande som vakt i ett fängelse antecknat att personen i fråga hade dömts till 20 dagsböter för två stölder. Personen i fråga hade de facto i enlighet med åklagarens alternativa åtal dömts till bötesstraff för häleri av oaktsamhet. Avdelningssekreteraren hade även försummat att anteckna att domen inte ännu vunnit laga kraft. Vid utarbetandet av säkerhetsutredningen hade avdelningssekreteraren använt polisens informationssystem Patja, och per telefon inhämtat tilläggsinformation från tingsrätten. Enligt avdelningssekreterarens utsaga hade man vid tingsrätten inte uppgett att personen i fråga hade dömts i enlighet med det alternativa åtalet eller att domen inte ännu hade vunnit laga kraft.

I sitt avgörande med anledning av klagomålet konstaterade biträdande justitiekanslern att syftet med en lagstadgad säkerhetsutredning är att skydda centrala samhällsintressen genom att säkerställa tillförlitligheten hos de personer som genomgår en säkerhetsutredning. Därför måste man även kunna utgå från att all information som används vid utarbetandet av en säkerhetsutredning obestridligen är korrekt och att metoderna för inhämtande av information garanterar att informationen är tillförlitlig och korrekt. En säkerhetsutredning kan vara av avgörande betydelse för den persons framtid som är föremål för utredningen. Särskild noggrannhet måste iakttas vid utarbetandet av såväl en normal som en begränsad säkerhetsutredning, vilket sker under tjänsteansvar. Dessutom måste man kunna förutsätta att de personer som svarar för olika uppgifter i anslutning till utarbetandet av en säkerhetsutredning har tillräcklig utbildning och har fått noggrann introduktion i arbetet.

Efter att klagomålet inkommit hade man vid polisinrättningen sett över och förbättrat förfarandet för utarbetande av säkerhetsutredningar, så att behövlig information alltid inhämtas skriftligen och så att en polisman som hör till befälet alltid svarar för sådana utredningar som innefattar s.k. betydelsefull information. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade de tjänstemän vid polisinrättningen som svarade för utarbetandet av säkerhetsutredningar på att det är nödvändigt att man i alla situationer kan garantera ett lagenligt förfarande som tryggar rättsskyddet för den person som blir förmål för en säkerhetsutredning (OKV/866/1/2015; ären-

det avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Tom Smeds).

Förfarandet vid tillsättandet av en tjänst som kriminalkommissarie

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot förfarandet vid en polisinrättning i ett ärende som gällde tillsättandet av en ordinarie tjänst som kriminalkommissarie. Klaganden ansåg att utnämningspromemorian gällande tjänsteutnämningen inte innehöll en likvärdig jämförelse av sökandena och att promemorian även i övrigt var bristfällig och felaktig i flera avseenden.

Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare kunde utnämningspromemorian i viss mån betraktas som bristfällig och alltför snäv. Vid utarbetandet av en utnämningspromemoria ska man fästa särskild vikt vid att sökandenas meriter refereras på ett likvärdigt sätt, så att t.ex. sökandenas meriter av samma typ refereras i samma omfattning. Vissa av klagandens meriter hade i enlighet med klagomålet refererats bristfälligt i promemorian. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare betonade även att meritjämförelsen ska utföras på de grunder som framgår av kungörelsen om ledigförklaring av tjänsten, och att jämförelsen ska vara objektiv, enhetlig och genuint komparativ. Exempelvis borde den typ av erfarenhet som i samband med utnämningsprövningen hade getts särskild betydelse för den persons del som utnämndes till tjänsten ha behandlats i större omfattning också för klagandens del.

Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppfyllde utnämningspromemorian således inte i alla avseenden de krav som förvaltningslagen ställer på beslutets motivering. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade polisinrättningen på förvaltningslagens krav på beslutets motivering samt på finansministeriets anvisning om utarbetandet av en utnämningspromemoria.

Dessutom riktade klaganden kritik mot att polisinrättningen hade offentliggjort utnämningspromemorian angående den nämnda tjänsteutnämningen i polisens interna intranet, som har tusentals användare. Klaganden konstaterade att denna praxis avvek från praxisen vid andra polisinrättningar.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att frågan om huruvida den aktuella utnämningspromemorian och dess sammandrag av sökandenas meriter skulle anses ha karaktären av ett personregister gav rum för tolkning. Han tolkade dock situationen så att personuppgiftslagen i varje fall borde ha tillämpats, även om utnämningspromemorian inte skulle ha betraktats som ett personregister, eftersom det vid offentliggörandet av utnämningspromemorian var fråga om sådan automatisk behandling av personuppgifter som avses i personuppgiftslagen.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare bedömde således offentliggörandet av utnämningspromemorian i polisens interna intranet framför allt med avseende på personuppgiftslagens bestämmelser. Vid avvägningen mellan offentlighetsprincipen och skyddet för den personliga integriteten, vilka hör samman med de grundläggande fri- och rättigheterna, gav biträdande justitiekanslern ställföreträdare i sitt beslut större tyngd åt de argument som hänförde sig till integritetsskyddet och begränsningarna av rätten att behandla personuppgifter.

Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare skulle det i rättsligt avseende ha varit motiverat att i enlighet med dataombudsmannens rekommendation utarbeta ett särskilt tillkännagivande om saken, i stället för att offentliggöra utnämningspromemorian i sin helhet i polisens interna intranet. I tillkännagivandet kunde man ha informerat bl.a. om vem som blivit utnämnd

till tjänsten och om hur den rätt till information som föreskrivs i offentlighetslagen tillgodosågs för ansökningshandlingarnas del. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att det i synnerhet då det är fråga om tjänster av samhällelig betydelse kan vara motiverat att också offentliggöra namnen på dem som sökt en tjänst. I likhet med dataombudsmannen ansåg biträdande justitiekanslerns ställföreträdare även att det fanns skäl för Polisstyrelsen att t.ex. i polisens handbok för den interna och externa kommunikationen utfärda anvisningar om förenhetligande av praxisen vid offentliggörandet av ansökningshandlingar och utnämningspromemorior inom polisorganisationen (OKV/1148/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Markus Löfman).

Migrationsverket

Uppskattning av behandlingstiden

Enligt ett klagomål hade klaganden framställt en förfrågning till Migrationsverket om hur behandlingen av dennes ärende framskred. I svaret hade det konstaterats att det var omöjligt att ge någon uppskattning av behandlingstiden, eftersom polisen medverkade i ärendets utredning. Enligt Migrationsverket skulle uppskattningen av behandlingstiden ha varit så vag att det inte ansågs ändamålsenligt att göra någon uppskattning alls.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att utgångspunkten i förvaltningslagens bestämmelser om uppskattning av behandlingstiden är att en uppskattning alltid ska ges då någon begär det. Det kan inte förutsättas att uppskattningen ska visa sig vara korrekt. Däremot är det inte möjligt att underlåta att ge en uppskattning bara på grund av att det är besvärligt att bedöma behandlingstiden eller på grund av att uppskattningen skulle vara mycket vag. Myndigheten ska på begäran också ge en ny uppskattning av behandlingstiden. Parten ska även underrättas om orsaken till ett eventuellt dröjsmål vid behandlingen. Ifall ärendets behandlingstid påverkas av frågor som hör till en annan myndighets ansvarsområde, kan det vara motiverat att framhålla detta för kunden.

Migrationsverket uppgav att man med anledning av det aktuella fallet hade fäst vikt vid hur kunder i exceptionella situationer kan ges råd i frågor som berör behandlingstiden. Därför ansåg biträdande justitiekanslern att det var en tillräcklig åtgärd att delge Migrationsverket sin uppfattning om skyldigheten att ge en uppskattning av behandlingstiden (OKV/138/1/2016; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Anu Räty).

Konkurrensutsättningen av mottagningscentralverksamheten

Från början av hösten 2015 till ingången av år 2016 ingick Migrationsverket avtal om inrättande av 182 nya mottagningscentraler och om anordnandet av mottagningsverksamhet efter att antalet personer som sökte internationellt skydd snabbt och oväntat hade ökat och blivit över tio gånger större än vad det dittills varit. Avtal ingicks bl.a. med Finlands Röda Kors-distrikt och med vissa privata sammanslutningar. Enligt de iakttagelser som gjorts i samband med inrikesministeriets interna revision hade avtalen ingåtts skyndsamt, med bristfälliga resurser och delvis enligt villkor som var ofördelaktiga för staten. En del av avtalen hade dessutom i strid med Migrationsverkets arbetsordning ingåtts utan föredragning. Av utredningen framgick det även att inrättandet av mottagningscentraler och ibruktagandet av till-

läggsplatser på befintliga mottagningscentraler inte hade konkurrensutsatts. För att kunna uppfylla de förpliktelser som föreskrivs i mottagningslagen hade man blivit tvungen att godkänna de anbud som getts. Migrationsverket har dock utfört en riksomfattande konkurrensutsättning bl.a. av de hälso- och sjukvårdstjänster som hör till mottagningstjänsterna, och också Finlands Röda Kors har konkurrensutsatt vissa tjänster. I det aktuella fallet hade den extremt brådskande situationen åberopats som grund för avvikelse från bestämmelserna om konkurrensutsättning. Vid Migrationsverket har man sedermera vidtagit förberedelser bl.a. för gemensam konkurrensutsättning av mottagningscentralernas bevakningstjänster och för konkurrensutsättning av Migrationsverkets översättnings- och tolktjänster. Dessutom har det utarbetats en egen upphandlingsanvisning för Migrationsverket, som godkänts i september 2016.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att inrättandet av mottagningscentraler inte har befriats från den konkurrensutsättningsskyldighet som föreskrivs i lagen om offentlig upphandling. Staten ersätter med stöd av mottagningslagen till fullo kostnaderna för mottagningsverksamheten. Därmed är också andra sammanslutningar än offentligrättsliga samfund skyldiga att iaktta bestämmelserna om offentlig upphandling i samband med sina upphandlingar, ifall villkoren för tillämpning av lagen om offentlig upphandling i övrigt uppfylls. Myndigheterna hade dock inte några möjligheter att bereda sig på den stora vågen av asylsökande år 2015. Efter att vågen mattats av och mottagningscentralverksamheten i viss mån hunnit bli etablerad, har det dock uppdagats sådana brister i anslutning till inrättandet av mottagningscentraler och i synnerhet i upphandlingsprocesserna rörande mottagningscentralverksamheten, i avtalspraxisen samt i tillsynen över verksamheten och ekonomin som kräver omedelbara åtgärder från de behöriga myndigheternas sida. Granskningen av mottagningscentralernas verksamhet och ekonomi ska fortgå i samband med den interna revisionen inom inrikesministeriets förvaltningsområde. Behövliga anvisningar ska utfärdas av Migrationsverket och vid behov också av ministeriet.

Frågor som berör korrekt iakttagande av bestämmelserna om offentlig upphandling kan i form av besvärsärenden föras till marknadsdomstolen och högsta förvaltningsdomstolen för prövning. Statens revisionsverk utövar å sin sida tillsyn över att statsfinanserna används på ett ändamålsenligt sätt och med iakttagande av statsbudgeten. Eftersom de frågor som uppmärksammats i det aktuella fallet till väsentliga delar hänför sig till Statens revisionsverks verksamhetsområde, är det motiverat att revisionsverket utför en heltäckande granskning av mottagningscentralverksamhetens kostnader. Efter att revisionsverket inlett granskningen av mottagningscentralverksamhetens kostnader beslutade sig biträdande justitiekanslern för att följa upp saken, och bad i detta syfte Statens revisionsverk tillställa justitiekanslersämbetet sin revisionsberättelse efter att den färdigställts (OKV/1200/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Anu Räty).

Inspektioner

Gränsbevakningsväsendet

Justitiekanslern besökte 18.1.2016 staben för Gränsbevakningsväsendet. Huvudtemat för besöket utgjordes av det rådande gränssäkerhetsläget och av därmed anknutna rättsliga frågor (OKV/1/51/2016).

Inrikesministeriets polisavdelning

Justitiekanslern och biträdande justitiekanslerns ställföreträdare besökte 17.2.2016 inrikesministeriets polisavdelning. Temat för besöket utgjordes av beredningen av lagstiftningen om civil underrättelse (OKV/2/51/2016),

Justitiekanslern blev dessutom 8.11.2016 hörd av den arbetsgrupp som svarade för beredningen av lagstiftningen om civil underrättelse.

Polisinrättningen i Östra Nyland

Justitiekanslern besökte 5.7.2016 polisinrättningen i Östra Nyland och bekantade sig bl.a. med de arbetsuppgifter som mottagningscentralerna medfört för polisen samt med säkerhetsarrangemangen på de särskilda verksamhetsställen (bl.a. Helsingfors-Vanda flygfält) som finns inom polisinrättningens område. Dessutom bekantade han sig 20– 21.8.2016 med polisinrättningens fältarbete (OKV/4/51/2016 och OKV/6/51/2016).

Centralkriminalpolisen

Justitiekanslern besökte 16.8.2016 Centralkriminalpolisen. Under besöket behandlades bl.a. det aktuella säkerhetsläget, Centralkriminalpolisens uppgifter i anslutning till invandringen, undersökningen av krigs- och terrorismbrott samt olika typer av underrättelseverksamhet (OKV/5/51/2016).

Mellersta Nylands räddningsverk

Justitiekanslern besökte och inspekterade 1.11.2016 Mellersta Nylands räddningsverk. Vid besöket och inspektionen behandlades bl.a. de konsekvenser som landskapsreformen och reformen av räddningsväsendet har för verksamheten vid räddningsverket samt hur man kan bereda sig på reformerna (OKV/11/51/2016).

Nödcentralsverket och nödcentralen i Kervo

Justitiekanslern besökte och inspekterade 1.11.2016 Nödcentralsverket och nödcentralen i Kervo. Vid besöket behandlades bl.a. Nödcentralsverkets strukturreform och reformens konsekvenser för verksamheten (OKV/12/51/2016).

Rättsenheterna vid vissa polisinrättningar

Rättsenheterna vid vissa polisinrättningar besöktes och inspekterades enligt följande: polisinrättningen i Tavastland 28.9.2016 (OKV/7/51/2016), polisinrättningen i Sydöstra Finland 28.9.2016 (OKV/8/51/2016), polisinrättningen i Sydvästra Finland 27.10.2016 (OKV/9/51/2016), polisinrättningen i Västra Nyland 27.10.2016 (OKV/10/51/2016) och polisinrättningen i Inre Finland 23.11.2016 (OKV/13/51/2016).

Det huvudsakliga temat för besöken och inspektionerna utgjordes av en allmän granskning av polisinrättningarnas interna laglighetskontroll och av den därmed anknutna verksamheten vid polisinrättningarnas rättsenheter. Vid besöken fördes närmare diskussioner bl.a. om frågor gällande de inspektioner som utförts av rättsenheterna, om behandlingen av klagomål samt om gränsytan mellan polisens interna laglighetskontroll och behandlingen av polisbrottsärenden.

Försvarsförvaltningen

Utlåtanden

Möjligheten att under beväringstjänsten använda beväringar för flexibel höjning av beredskapen samt för uppgifter i händelse av krig

Försvarsministern bad justitiekanslern redogöra för sin uppfattning om huruvida lagstiftningen under de senaste decennierna har ändrats på ett sådant sätt som hindrar att beväringar kan användas för uppgifter som hänför sig till flexibel höjning av beredskapen och för uppgifter i händelse av krig.

Det har i princip inte uppställts några begränsningar för användningen av beväringar och andra värnpliktiga som är i tjänst för tjänstgöring som hänför sig till den skyldighet att försvara landet som föreskrivs i 127 § i grundlagen. Justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande som jämförelse att möjligheten att förordna värnpliktiga som är i tjänst till uppgifter utanför försvarsmakten (handräckningsuppgifter och räddningsuppgifter), vilka inte baserar sig på skyldigheten att försvara landet, däremot har begränsats i 78 § 1 mom. i värnpliktslagen. I en räddningsuppgift eller vid tillhandahållandet av handräckning får de värnpliktiga inte delta i gripande av farliga personer, röjning av sprängladdningar eller uppgifter som förutsätter användning av vapenmakt, och inte heller i andra motsvarande farliga uppgifter.

Till höjningen av beredskapen hör att inrätta trupphelheter som behövs i händelse av krig, träna trupphelheterna och sända ut dem i strider anknutna till uppgifter som enligt 4 § i lagen om försvarsmakten hänför sig till försvaret och som kräver användning av maktmedel.

I 29 § 4 mom. i lagen om försvarsmakten finns ett omnämnande av sammansättningar som inrättas för höjning av beredskapen. I 2 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning finns en bestämmelse om gränstrupper, som kan anslutas till försvarsmakten vid effektiviserande av rikets försvar. Gränstrupperna består av tjänstemän vid gränsbevakningsväsendet och personer som med stöd av värnpliktslagen har förordnats att tjänstgöra vid gränsbevakningsväsendet eller som fullgör frivillig militärtjänst vid gränsbevakningsväsendet.

Möjligheten att använda reservister för höjning av beredskapen regleras i värnpliktslagens bestämmelser om repetitionsövning, extra tjänstgöring och tjänstgöring under mobilisering. Enligt 32 § 1 mom. i värnpliktslagen kan en värnpliktig som hör till reserven förordnas till repetitionsövning. Till syftet med repetitionsövningarna hör enligt 48 § 4 punkten i värnpliktslagen att möjliggöra en flexibel höjning av den militära beredskapen. Enligt 83 § 1 mom. i värnpliktslagen kan republikens president vid allvarliga störningar under normala förhållanden eller vid undantagsförhållanden besluta att försvarsmakten kan förordna värnpliktiga som hör till

reserven till extra tjänstgöring. Syftet med extra tjänstgöring är enligt 82 § i värnpliktslagen att höja och upprätthålla försvarsberedskapen. Enligt 129 § i grundlagen beslutar republikens president på framställning av statsrådet om mobilisering av försvarsmakten. Om riksdagen inte då är sammankallad ska den genast sammankallas. Riksdagen ska i en sådan situation vara sammankallad så att den vid behov kan fatta beslut om en tilläggsbudget och i enlighet med 93 § 1 mom. i grundlagen delta i eventuellt (utrikespolitiskt) beslutsfattande om krig och fred (RP 1/1998 rd). Enligt 86 § 1 mom. i värnpliktslagen kan mobiliseringen av försvarsmakten vara partiell eller allmän. Värnpliktiga som hör till reserven kan förordnas till tjänstgöring under partiell mobilisering. Till tjänstgöring under allmän mobilisering är det möjligt att förordna också den ersättande reserven eller en del av den. De som fyllt 50 år kan dock förordnas endast med riksdagens samtycke. Värnpliktslagens ovan nämnda bestämmelser ger således befogenheter att förordna reservister till tjänstgöring. Sådana befogenheter behövs dock inte beträffande beväringar som redan är i tjänst.

Enligt 36 § 1 mom. i värnpliktslagen, som berör syftet med beväringstjänsten, utbildas och tränas de värnpliktiga under beväringstjänsten för uppgifter inom det militära försvaret, varigenom förutsättningar skapas för sammanställning av de trupphelheter som behövs i händelse av krig. I 48 § i värnpliktslagen bestäms det att syftet med reservens repetitionsövningar är att upprätthålla den militära kunskap och förmåga som inhämtats under beväringstjänsten samt att ge utbildning för mera krävande uppgifter, att göra de värnpliktiga förtrogna med de förändringar som utvecklingen inom det militära försvaret för med sig, att öva trupphelheterna i den sammansättning som är planerad för dem, samt att möjliggöra en flexibel höjning av den militära beredskapen. Enligt 82 § i värnpliktslagen är syftet med extra tjänstgöring att höja och upprätthålla försvarsberedskapen och att öva trupphelheterna i den sammansättning som planerats för dem så att truppen vid behov kan förordnas till tjänstgöring under mobilisering.

Den värnpliktslag från år 1950 som var gällande innan den nya värnpliktslagen trädde i kraft år 2007 utökades år 1998 med bestämmelser om syftet med beväringstjänsten, repetitionsövningarna och den extra tjänstgöringen. Den bestämmelse som berörde beväringstjänstens syfte (3 a § 1 mom.) var i fråga om sitt innehåll identisk med den gällande värnpliktslagens bestämmelse om saken. Syftet med både repetitionsövningarna och den extra tjänstgöringen (som reglerades i 7 a §) var att göra det möjligt att upprätthålla den militära kunskap och förmåga som inhämtats under beväringstjänsten och att få övning däri samt att ge utbildning för mera krävande uppgifter, att göra de värnpliktiga förtrogna med de förändringar som utvecklingen inom det militära försvaret fört med sig, samt att göra det möjligt för trupphelheterna att öva i den sammansättning som var planerad för dem.

Både enligt de bestämmelser om syftet med beväringstjänsten, repetitionsövningarna och den extra tjänstgöringen som år 1998 fogades till 1950 års värnpliktslag, inklusive bestämmelsernas motivering (RP 184/1997 rd), och enligt bestämmelserna i den gällande värnpliktslagen innefattar alla dessa typer av tjänstgöring inslag av utbildning och övning samt element som hänför sig till sammanställningen av trupphelheter som behövs i händelse av krig. Eftersom beväringarna redan är i tjänst, har det inte funnits anledning att i den paragraf som berör syftet med beväringstjänsten ta in ett sådant omnämnande av höjning av beredskapen som finns i den gällande värnpliktslagens bestämmelser om syftet med repetitionsövningar och

extra tjänstgöring. Det verkar således inte finnas några rättsliga hinder för att placera beväringar i sådana trupphelheter som behövs i händelse av krig eller för att träna beväringarna att vara verksamma i dessa trupphelheter.

Repetitionsövningar som arrangeras i syfte att höja beredskapen kan ordnas även under normala förhållanden. Extra tjänstgöring kan förordnas vid allvarliga störningar under normala förhållanden. Allvarliga störningar under normala förhållanden anses förekomma om försvarsmakten på basis av underrättelser kan konstatera att Finland kan utsättas för ett betydande väpnat hot ifall den spända samhälleliga situationen framskrider (RP 37/2007 rd).

Det finns inga uttryckliga bestämmelser om förutsättningarna för tjänstgöring under mobilisering. I praktiken kan tjänstgöring under mobilisering och utsändande av trupphelheter som behövs i händelse av krig komma i fråga i samband med sådana undantagsförhållanden som avses i 23 § och 128 § 1 mom. i grundlagen, 1 § i lagen om försvarstillstånd och 3 § i beredskapslagen, närmast i sådana situationer som avses i 3 § 1 eller 2 punkten i beredskapslagen, dvs. då Finland blir föremål för ett väpnat angrepp eller något annat lika allvarligt angrepp, eller ett hot om ett sådant angrepp riktas mot Finland. Då ett väpnat angrepp eller något motsvarande yttre hot riktas mot Finland, kan försvarsmakten med stöd av 4 § i lagen om försvarsmakten använda sig av militära maktmedel för att försvara landet.

I 86 § 1 mom. i värnpliktslagen finns bestämmelser om förordnande av värnpliktiga som hör till reserven och av personer som hör till den ersättande reserven (även personer som inte utfört beväringstjänst) till tjänstgöring under mobilisering av försvarsmakten. Såsom det konstaterats ovan, ger dessa bestämmelser befogenheter att förordna reservister till tjänstgöring. Samtidigt hindrar bestämmelserna inte att beväringar (eller yrkesmilitärer) som redan är i tjänst omfattas av mobiliseringen.

Justitiekanslern konstaterade som jämförelse att 1950 års värnpliktslag innehöll en paragraf (11 §) där det bestämdes att de värnpliktiga kvarstod i tjänst så länge behovet krävde det då försvarsmakten eller en del av den var mobiliserad. Likaså kunde även annars, då synnerliga skäl påkallade det (samma villkor föreskrevs i 7 § 2 mom. i 1950 års värnpliktslag för inkallande av till reserven hörande värnpliktiga till extra tjänstgöring), hemförlovningen av i tjänst varande värnpliktiga tills vidare uppskjutas och de värnpliktiga kvarhållas i tjänst utöver den normala tjänstgöringstiden. Den gällande värnpliktslagen möjliggör däremot inte överskridning av de tider för beväringstjänst som föreskrivs i 37 § eller de sammanlagda maximitider för repetitionsövningar som föreskrivs i 50 §. Ifall allvarliga störningar under normala förhållanden eller undantagsförhållanden fortgår då tiden för beväringstjänsten eller den sammanlagda maximitiden för repetitionsövningarna löper ut, måste beväringarna eller de reservister som deltagit i repetitionsövningarna vid behov förordnas till extra tjänstgöring eller till tjänstgöring under mobilisering.

Försvarsmakten (och även dess trupphelheter som behövs i händelse av krig) får använda maktmedel redan innan undantagsförhållanden inträtt eller försvarsmakten mobiliserats. Detta är möjligt med stöd av 23 § 1 mom. i lagen om försvarsmakten, som gäller soldater i vakt- eller jourtjänst, eller med stöd av 31–34 a § i territorialövervakningslagen, som gäller territorialövervakningsmyndighetens rätt att använda maktmedel för avvärjande av territorialkränkningar eller fientlig verksamhet.

Möjligheten att använda beväringar och andra värnpliktiga som är i tjänst för höjning av beredskapen påverkas också av frågan om vem som

har rätt att delta i användningen av maktmedel. När det gäller användningen av maktmedel har det varken i de ovan nämnda paragraferna, där det bestäms att soldater i vakt- eller jourtjänst och territorialövervakningsmyndigheten har rätt att använda maktmedel, eller i 4 § i lagen om försvarsmakten, som berör användning av maktmedel i samband med försvar av landet, gjorts någon åtskillnad mellan yrkesmilitärer, reservister som är i tjänst eller beväringar. Justitiekanslern konstaterade som jämförelse att det bestäms att endast en yrkesmilitär inom försvarsmakten får använda maktmedel i den situation där försvarsmakten ger polisen handräckning för att förhindra eller avbryta brott som begås i terroristiskt syfte (4 § 5 mom. i lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen). På motsvarande sätt bestäms det att endast en yrkesmilitär inom gränsbevakningsväsendet får använda maktmedel i den situation där gränsbevakningsväsendet ger polisen handräckning som kräver användning av militära maktmedel för att förhindra eller avbryta brott som begås i terroristiskt syfte (77 a § 5 mom. i gränsbevakningslagen).

Då beväringar och andra värnpliktiga som är i tjänst används för höjning av beredskapen måste man även ta hänsyn till vilka kunskaper och färdigheter dessa har för att sköta olika uppgifter. Det finns alltså skäl att ta hänsyn till hur långt beväringarna har hunnit i sin utbildning och till hur lång tid som hunnit förlöpa från det att reservisterna genomgått sin utbildning. Justitiekanslern konstaterade som jämförelse att försvarsmakten i samband med tillhandahållandet av handräckning för polisen svarar för att handräckningsavdelningens personal är yrkesskicklig och ges introduktion i uppgifterna, så att personalen är förtrogen med sin materiel och utrustning samt med de relevanta säkerhetsföreskrifterna (5 a § 3 mom. i lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen).

Justitiekanslern förenade sig med den rättsliga bedömning av beväringarnas ställning som föredraganden presenterat i sin promemoria (OKV/50/20/2015; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Kimmo Hakonen).

Inspektioner

Försvarsministeriet

Justitiekanslern besökte 6.4.2016 försvarsministeriet. Temat för besöket utgjordes av beredningen av lagstiftning om militär underrättelse (OKV/3/51/2016).

Dessutom blev justitiekanslern 18.11.2016 hörd av den arbetsgrupp som svarade för utarbetandet av lagstiftningen om militär underrättelse.

Finansförvaltningen

Avgöranden

Ministeriet

Röjandet av sekretessbelagda uppgifter i en utnämningspromemoria

En promemoria som gällde tillsättandet av ett tidsbestämt tjänsteförhållande som specialsakkunnig vid finansministeriet innehöll en redogörelse för resultaten av den lämplighetsbedömning som sökandena genomgått. En promemoria som innehåller motiveringar till en tjänsteutnämning är i princip en offentlig handling, men resultaten av en lämplighetsbedömning utgör däremot sekretessbelagd information. Röjandet av lämplighetsbedömningens resultat kränkte således sökandens privatlivsskydd. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade finansministeriet på vikten av att iaktta bestämmelserna om vilken information om sökandena som är offentlig och vilken som är sekretessbelagd i samband med beredningen av en tjänsteutnämning (OKV/1097/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Maija Salo).

Protokollföring av orsaken till jäv

Av sammanträdesprotokollen för revisionsnämnden för den offentliga förvaltningen och ekonomin framgick det inte alltid på vilka grunder nämndens medlemmar varit frånvarande från nämndens sammanträden på grund av jäv. Biträdande justitiekanslern ansåg att det med beaktande av förvaltningslagen och motiveringen i den regeringsproposition som berör förvaltningslagen finns skäl att protokollföra orsaken till jäv, och uppmärksammade nämnden på detta (OKV/1691/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kostama).

Skatteförvaltningen

God förvaltning i samband med skattegranskningsförfarandet

Skatteförvaltningens koncernskattecentral hade år 2013 utfört en skattegranskning av internprissättningen i ett bolag. Bolaget bad justitiekanslern utreda om Skatteförvaltningen hade handlat lagstridigt och brutit mot rättsprinciperna för förvaltningen i samband med skattegranskningen. Bolaget ansåg att skattegranskningen i flera

avseenden hade avvikit från principerna om god förvaltning och kränkt bolagets befogade rättsskyddsförväntningar.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg bl.a. att den jävsinvändning som bolaget framställt inte hade avgjorts på det sätt som förvaltningslagen kräver. Han ansåg även att den tidsfrist på tre veckor som bolaget getts för att lämna in ett bemötande var förhållandevis kort med tanke på ärendets karaktär, även om Skatteförvaltningens förfarande inte till denna del kunde anses strida mot lag eller mot god skattegranskningssed. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav Skatteförvaltningen sin uppfattning om dessa frågor samt om skyldigheten att utreda ärendena, tillhandahålla rådgivning och handledning samt ordna en slutförhandling (OKV/92/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Outi Kostama).

Adekvat service

Av ett klagomål framgick det att klagandens anmälan om återbäring av mervärdesskatt felaktigt hade överförts till skattebyrån tillsammans med dennes ansökan om återbäring av energiskatt. Skattebyrån hade noterat anmälan först i samband med behandlingen av ansökan om återbäring av energiskatt. Till följd av den felaktiga behandlingen hade registreringen av uppgifterna i datasystemet fördröjts. Klaganden hade inte heller fått någon rådgivning i ärendet vare sig per telefon eller genom att besöka skattebyrån.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade Skatteförvaltningen på vikten av att iaktta bestämmelserna om god förvaltning (OKV/538/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Outi Kostama).

Innehållet i en annons om ledigförklaring av en tjänst och förfarandet vid tjänstetillsättningen

I ett klagomål uppmärksammades ett fall där klaganden hade sökt en ledigförklarad tjänst som skatteexpert vid en skattebyrå. Enligt annonsen om ledigförklaring av tjänsten förväntades sökanden som tilläggskvalifikation ha bl.a. lämplig högre högskoleexamen. Trots detta hade dock en person med studentmerkonomutbildning utnämnts till tjänsten.

Vid undersökningen av klagomålet kunde det inte konstateras ha förekommit något missbruk av prövningsrätten i samband med det beslutsfattande som berörde tillsättandet av tjänsten. När det gällde förfarandet i det aktuella fallet ansåg biträdande justitiekanslern emellertid att det var inkorrekt att man i utnämningspromemorian inte alls hade motiverat varför den högre högskoleexamen som nämnts som tilläggskvalifikation i annonsen inte hade beaktats vid valet av sökande som skulle kallas till intervju och inte heller hade betraktats som merit vid själva tjänstetillsättningen. I samband med jämförelsen av sökandenas meriter och vid bedömningen av sökandenas kompetens ska man öppet och objektivt kunna motivera på vilket sätt en sådan tilläggskvalifikation som nämnts i annonsen om ledigförklaring av tjänsten, i det aktuella fallet alltså högre högskoleexamen, tagits i betraktande som merit för sökandena.

Vidare konstaterade biträdande justitiekanslern att man i det aktuella fallet borde ha fäst större vikt vid annonsens utformning, eftersom den högre högskoleexamen som nämnts i annonsen i praktiken ändå inte hade betraktats som en sådan tilläggskvalifikation som räknades som merit för sökandena med tanke på en framgångsrik skötsel av tjänsten (OKV/1269/1/2015;

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

Magistraterna

Hörande av barnets far i ett namnändringsärende

Ett minderårigt barn som fyllt 14 år och barnets mor hade för barnets del undertecknat en namnändringsansökan som tillställts magistraten. Enligt befolkningsdatasystemet var barnets mor barnets enda vårdnadshavare, men i systemet fanns också en anteckning om delad vårdnad. Innehållet i tingsrättens beslut om delad vårdnad framgick inte av befolkningsdatasystemet. Enligt tingsrättens beslut hade vårdnaden om barnet anförtrotts endast barnets mor, dock så att modern inte ensam hade rätt att fatta beslut om ändring av barnets namn eller religion. Magistraten hade emellertid ändrat barnets namn utan att höra barnets far.

Biträdande justitiekanslern ansåg att magistraten hade försummat att i enlighet med förvaltningslagens bestämmelser utreda ärendet tillräckligt väl och på ett behörigt sätt. Magistraten borde ha kontrollerat hur vårdnaden om barnet hade fördelats, och ha hört barnets far i ärendet (OKV/1335/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kostama).

Motiveringen till avgörandet av en klagan

Magistraten hade gett en mycket knapphändig motivering till sitt beslut med anledning av en klagan angående en intressebevakares förfarande. Beslutet hade motiverats med hjälp av en hänvisning till intressebevakarens utredning i ärendet, vilken inte hade bifogats till beslutet. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det av motiveringen till magistratens beslut inte framgick vilka omständigheter magistratens bedömning av intressebevakarens verksamhet grundade sig på och att magistratens motivering inte till fullo motsvarade förvaltningslagens krav på motiverandet av beslut. Biträdande justitiekanslern delgav magistraten denna uppfattning (OKV/524/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Marjo Mustonen).

Tullen

Förfarandet vid behandlingen av en omprövningsbegäran

Tullen hade i ett fall meddelat en person som framställt en omprövningsbegäran att Tullen av dataskyddsskäl inte tar emot material som sänts in på en CD-skiva. Tullen hade dock inte uppmanat den berörda personen att komplettera sin omprövningsbegäran genom att sända in materialet i en form som Tullen godtar. Vid den tidpunkt då biträdande justitiekanslern meddelade sitt beslut med anledning av klagomålet hade Tullens webbplats uppdaterats så att det framgick av webbsidorna att Tullen inte tar emot minnesstickor, CD-skivor eller andra lagringsmedier som bilagor till en omprövningsbegäran.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Tullen för framtiden på förvaltningslagens bestämmelser om det förfarande som är förenligt med god förvaltning och om komplettering av handlingar (OKV/118/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Reetta Kannisto).

Regionförvaltningsverken

Lång behandlingstid för en klagan

En klagan som gällde förfarandet inom hälso- och sjukvården i en stad hade varit under behandling i nästan två år vid regionförvaltningsverket. Staden hade ombetts ge en utredning om saken först ett år efter att klagan inlämnats, men ingen utredning hade lämnats in inom den utsatta tidsfristen. Saken hade påskyndats flera månader senare. Staden uppgav att den första utredningsbegäran inte alls hade kommit fram.

Enligt regionförvaltningsverket hade orsakerna till det dröjsmål som uppkommit vid behandlingen av klagan förblivit oklara. Dröjsmålet hade till stor del påverkats av att den aktuella typen av ärenden hade hopat sig vid regionförvaltningsverket under hösten 2013 och år 2014 på grund av otillräckliga personalresurser. Den genomsnittliga behandlingstiden för en klagan var således inte förenlig med målsättningen under denna tidsperiod.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att ärendets behandlingstid i det aktuella fallet uppgick till nästan två år och därmed måste betraktas som oskäligt lång. Utredningen visade att behandlingstidens längd hade påverkats dels av att behandlingen hade avstannat och varit avbruten i ett års tid efter att ärendet inletts och dels av att den första utredningsbegäran hade förkommit och saken påskyndats först flera månader senare. När det gäller behandlingsprocessen för en klagan borde man enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare säkerställa att det inte kan förekomma dylika avbrott i behandlingen. Den långa behandlingstiden kunde inte motiveras med den personalbrist som regionförvaltningsverket åberopat. Kravet på att myndigheterna ska iaktta god förvaltning innebär att en myndighet ska dimensionera sina tjänster så att kundernas rättsskydd inte äventyras. Vid bedömningen av saken ur den persons synvinkel som framställt klagan kunde det inte konstateras föreligga några sådana orsaker till den långa behandlingstiden att den kunde ha betraktats som godtagbar. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade regionförvaltningsverket på skyldigheten att iaktta förvaltningslagens bestämmelser om att ärendena ska behandlas utan dröjsmål (OKV/799/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Irma Tolmunen).

I ett annat fall hade behandlingen av en klagan som gällde en läkarcentrals förfarande varit under behandling vid regionförvaltningsverket i över två år. Enligt regionförvaltningsverkets utredning hade behandlingstidens längd påverkats både av att ärendena i fråga hade hopat sig vid regionförvaltningsverket och av förfarandet hos den överinspektör som varit föredragande i ärendet.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att behandlingstiden i det aktuella fallet inte kunde betraktas som godtagbar ur den persons synvinkel som framställt klagan. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade regionförvaltningsverket på myndigheternas skyldighet att behandla ärendena utan ogrundat dröjsmål (OKV/1320/1/2016; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Reetta Kannisto).

Avgörandet av en klagan hade motiverats bristfälligt

I ett klagomål aktualiserades ett fall där klaganden hade framställt en klagan till regionförvaltningsverket om att en samkommun för social- och hälsovård inte hade besvarat den förfrågning

som klaganden sänt samkommunen per e-post. Regionförvaltningsverket hade i sitt avgörande konstaterat att den inte ansåg att det funnits skäl att vidta några åtgärder i ärendet. Regionförvaltningsverket hade inte heller ansett det ändamålsenligt att utreda inom vilken tid klagandens förfrågningar hade besvarats. Samkommunen hade redan i regionförvaltningsverkets tidigare beslut getts allmänna anvisningar om bemötandet av personer som tar kontakt.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i sitt beslut att avsikten med klagan är att den som är missnöjd med en myndighets eller tjänstemans förfarande får föra saken till prövning hos tillsynsmyndigheten då det finns misstankar om felaktigt eller lagstridigt förfarande. Det är fråga om tillsyn över myndighetsverksamheten och om förvaltningens rättsskyddssystem. Genom avgörandet får den person som anfört klagan information om behandlingen av sitt ärende och möjlighet att ta del av tillsynsmyndighetens bedömning av förfarandets lagenlighet. Avgörandets motivering påverkar således hur tillförlitlig den person som anfört klagan uppfattar myndighetsverksamheten såväl vid tillsynsmyndigheten som vid den myndighet som är föremål för tillsynen.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att den knapphändiga motiveringen till regionförvaltningsverkets avgörande varit ägnad att skapa ovisshet om regionförvaltningsverkets ståndpunkt och åtgärder i ärendet, trots att det i motiveringen hade hänvisats till regionförvaltningsverkets tidigare avgöranden gällande samma fråga. En noggrannare motivering av avgörandet kunde ha minskat både behovet av korrespondens efter beslutet och behovet av att anföra klagomål om saken. Avgörandet kunde ha motiverats noggrannare genom att regionförvaltningsverket i det avgörande som delgavs samkommunen uttryckligen skulle ha konstaterat att sakliga förfrågningar till en myndighet ska besvaras utan ogrundat dröjsmål, samt genom en mer detaljerad redogörelse för de tidigare delgivna allmänna anvisningarna om bemötandet av personer som tar kontakt.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav regionförvaltningsverket sin uppfattning om att den knapphändiga motiveringen till det avgörande som avsågs i klagomålet inte till fullo motsvarade de krav som förvaltningslagen ställer på motiverandet av beslut (OKV/1734/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Den kommunala och övriga självstyrelsen

Försummelse av att iaktta upphandlingslagen

En stad hade beslutat genomföra en undersökning av inomhusluften/en kartläggning av skicket för en skolbyggnad, då det redan under flera års tid hade förekommit problem med inomhusluften i byggnaden. Justitiekanslern gav 7.5.2015 staden en anmärkning för dess dröjsmål i samband med ärendet (OKV/1588/1/2013). Det upphandlingsförfarande som berörde skolbyggnaden togs i detta sammanhang till prövning som ett separat ärende.

Enligt stadens utredning hade entreprenören valts på basis av ett ramavtalsarrangemang. På grundval av utredningen förblev det emellertid oklart huruvida det varit fråga om ett egentligt ramavtalsförfarande. Enligt ett tjänsteinnehavarbeslut rörande saken gällde upphandlingen åtminstone stadens inomhusluftprojekt, vars kostnader underskred 30 000 euro.

Däremot var det uppenbart att det inte hade fattats något skriftligt beslut om den slutliga

upphandlingen och att det inte hade begärts några särskilda anbud angående totalpriset för projektet i fråga. Upphandlingsbeslutet hade enligt utredningen fattats skyndsamt, men det förblev oklart exakt när och enligt vilket förfarande upphandlingsavtalet hade slutits. Det hade således inte getts någon motivering till direktupphandlingen. Det hade i efterhand fattats ett beslut om saken, där man konstaterade att projektet redan hade genomförts och godkände projektets faktura på ca 450 000 euro.

Stadsstyrelsen hade 4.5.2015 gett sin upphandlingsenhet specifika instruktioner om att enheten i fortsättningen ska iaktta det förfarande som föreskrivs i upphandlingslagen. Justitiekanslern tog hänsyn till detta i sin bedömning, men konstaterade att Lokalcentralen genom att handla på det ovan beskrivna sättet hade brutit mot både upphandlingslagen och förvaltningslagen, och gav därför Lokalcentralen en anmärkning (OKV/637/1/2015; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Behandlingen av ett byggnadstillsynsärende

I en kommun hade det uppkommit ett dröjsmål vid behandlingen av ett tillsynsärende som gällde en spelpark för paintball. Tillsynsärendet hörde åtminstone delvis till kommunens byggnadstillsynsmyndighets behörighet. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att dröjsmålet hade uppkommit till följd av att det rådde ovisshet om vilken kommunal myndighet som de facto skulle behandla frågan om huruvida spelparkens verksamhet var tillståndspliktig eller inte. Dessutom konstaterade han att det faktum att ett klagomål angående ett ärende är under behandling vid justitiekanslersämbetet inte utgör en rättsligt godtagbar grund för att ärendets behandling hos en kommunal myndighet fördröjs.

Eftersom det tillsynsärende som avsågs i klagomålsskrivelsen inte hade avgjorts genom ett myndighetsbeslut, skulle ärendet tas till behandling och ett överklagbart beslut fattas i ärendet. Utöver att ta ställning till frågor som berör behörighetsfördelningen mellan kommunala myndigheter hör det inte till justitiekanslerns uppgifter eller behörighet att avgöra om det föreligger tillståndsplikt för sådan verksamhet som avsågs i klagomålet, utan det är den behöriga kommunala myndighetens uppgift att avgöra ärendet i sak. I sista hand är det förvaltningsdomstolen som avgör förutom huvudsaken också vem som har rätt att anföra besvär över beslutet.

Eftersom det i det aktuella fallet inte var fråga om ett ringa dröjsmål, och de kommunala myndigheternas oföretagsamhet i de frågor som berörde behörighetsfördelningen och utredningen av själva ärendet till och med kunde anses ge uttryck för ett visst mått av nonchalans, uppmärksammade biträdande justitiekanslern allvarligt kommunen på att kommunala myndigheter ska utöva tillbörlig förvaltningsverksamhet. Den behöriga kommunala myndigheten ombads senast 30.6.2016 underrätta biträdande justitiekanslern om sitt beslut i ärendet.

Kommunens byggnads- och miljönämnd uppgav i ett meddelande som inkom till justitiekanslersämbetet 27.6.2016 att nämnden hade fattat ett överklagbart beslut i ärendet (OKV/398/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Jäv för en stadsdirektör och en stadsfullmäktigeledamot

Av ett klagomål framgick det att stadsdirektören i en stad hade fungerat som föredragande

vid ett stadsstyrelsesammanträde där tingsrättens avgörande i ett tvistemål som berörde en anställningstvist mellan staden och en före detta uppsagd arbetstagare hade behandlats som ett anmälningsärende. I samband med det nämnda ärendet fattades det beslut om att staden, i det fall att stadens motpart skulle anföra besvär över domen hos hovrätten, skulle överklaga tingsrättens dom till den del domen gällde ersättandet av rättegångskostnader. Ifall stadens motpart inte skulle anföra besvär över domen, skulle också staden nöja sig med tingsrättens dom. I klagomålet framfördes det misstankar om att stadsdirektören varit jävig att agera som föredragande i det aktuella fallet, eftersom uppsägningen hade orsakats av meningsskiljaktigheter om arbetet och konflikter uttryckligen mellan stadsdirektören och den uppsagda arbetstagaren. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det för tryggandet av en opartisk behandling av ärendena samt säkerställandet av myndighetsverksamhetens trovärdighet och det allmänna förtroendet för myndighetsverksamheten är viktigt att beslutsorganen enligt en utomstående objektiv bedömning har en ojävig sammansättning. En ojävig behandling av ärendena hos myndigheterna hör till de centrala rättsskyddsgarantierna. Det finns skäl för en tjänsteinnehavare att avhålla sig från att delta i beslutsfattandet i sådana ärenden där han eller hon har ett tydligt intresse som kan observeras av utomstående. Antecknandet av ett anmälningsärende för kännedom vid ett organs sammanträde kan dock enligt biträdande justitiekanslern i regel betraktas som en sådan rent teknisk åtgärd som inte påverkas av eventuellt jäv. I samband med behandlingen av det aktuella ärendet hade man emellertid fattat beslut om hur staden skulle handla i anslutning till eventuellt ändringssökande, och det verkade således inte ha varit fråga om enbart formellt antecknande av ärendet för kännedom. Föredraganden hade haft möjlighet att påverka beslutets innehåll. En utomstående person kunde således med fog ifrågasätta föredragandens opartiskhet i ärendet.

Vidare ansåg klaganden att en stadsfullmäktigeledamot på grundval av släktskap varit jävig vid fullmäktigesammanträdets behandling av stadsstyrelsens förslag gällande en anhållan om tilläggsanslag för budgetåret 2013, då behovet av tilläggsanslag berodde bl.a. på att en advokatbyrås tjänster hade anlitats i större utsträckning än beräknat. Stadens oväntat stora kostnader för köp av sakkunnigtjänster hade nämligen orsakats av betalningen av arvoden till den advokat som var far till fullmäktigeledamoten. Enligt klagomålet hade staden anlitat en advokatbyrå som utgjordes av ett aktiebolag där fullmäktigeledamotens far var den enda ägaren och styrelsemedlemmen. Biträdande justitiekanslern konstaterade allmänt att den ovan beskrivna konstellationen innefattade element som kunde kritiseras, trots att beslutsfattandet inte direkt berörde ett ärende som gällde faderns advokatbyrå. Utgångspunkten är generellt att man ska avhålla sig från att delta i beslutsfattandet ifall frågan om eventuellt jäv ger rum för tolkning eller är oklar.

Biträdande justitiekanslern delgav stadsstyrelsen sina allmänna synpunkter på jäv (OKV/177/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Anu Räty).

Iakttagandet av offentlighetslagens tidsfrister

Också i det fall att behandlingen av en dokumentbegäran kräver en större arbetsmängd än normalt, ska ärendet enligt biträdande justitiekanslern avgöras utan dröjsmål, och uppgifter ur en offentlig handling ska också i detta fall lämnas ut inom en månad efter att myndigheten har mottagit dokumentbegäran.

Eftersom klaganden i ett fall hade fått det dokument som begärts av stadens jurist först ca 6,5 veckor efter att ha framställt begäran om dokumentet, hade behandlingen av dokumentbegäran hos staden räckt längre än vad som föreskrivs i offentlighetslagen. Skyldigheten att behandla en dokumentbegäran inom den tid som föreskrivs i offentlighetslagen hade således försummats. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade staden och stadens jurist på vikten av att i fortsättningen iaktta de tidsfrister som föreskrivs i offentlighetslagen (OKV/243/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Informationsförmedling via webben

I vissa kommunala organs sammanträdesprotokoll för åren 2013 och 2014, vilka offentliggjorts på kommunens webbsidor, hade innehållet i de ärenden som förklarats sekretessbelagda inte specificerats på något sätt.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att ärendets rubrik ska innehålla en beskrivning av ärendets sakinnehåll också i det fall att ett visst ärende på ett kommunalt organs föredragningslista eller i dess sammanträdesprotokoll inte offentliggörs på webben, så att allmänheten på grundval av rubriken har möjlighet att begära tilläggsinformation om ärendet. Enligt biträdande justitiekanslern kan det inte betraktas som tillräckligt att det i rubriken endast konstateras att ärendet är sekretessbelagt eller att rubriken bara innehåller ett omnämnande av det lagrum som utgör grund för sekretessen. Biträdande justitiekanslern ansåg att kommunen utan att äventyra skyddet för den personliga integriteten kunde ha skött förmedlingen av information också om de ärenden som avsågs i klagomålsskrivelsen på ett sådant sätt att kommunens skyldigheter i samband med kommunikationen skulle ha fullgjorts och rätten till information skulle ha främjats.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade kommunen för framtiden dels på skyldigheten att se till att kommunen med tanke på allmänhetens rätt till information förmedlar tillräcklig information om ärenden som behandlas i dess organ och dels på skyldigheten att tillgodose skyddet för den personliga integriteten då personuppgifter behandlas i samband med informationsförmedlingen på webben (OKV/705/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Reetta Kannisto).

Sändandet av sekretessbelagda uppgifter via oskyddad e-post

I ett fall hade en tjänsteinnehavare besvarat en kunds e-postmeddelande utan att ur meddelandetråden avlägsna de sekretessbelagda uppgifter som klaganden själv sänt in tidigare.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att uppgifter som sänds i vanlig oskyddad e-post via internet inte är skyddade mot utomstående. En myndighet får inte inkludera sekretessbelagda uppgifter i ett oskyddat meddelande ens i det fall att kunden själv har sänt uppgifterna till myndigheten via det allmänna datanätet.

Eftersom försummelsen av att avlägsna de sekretessbelagda uppgifterna ur meddelandet enligt tjänsteinnehavarens utredning hade berott på ett mänskligt misstag och tjänsteinnehavaren enligt egen utsago i fortsättningen skulle fästa särskild vikt vid saken, fanns det inte inom ramen för laglighetskontrollen skäl att vidta några åtgärder i ärendet (OKV/96/1/2016; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställ-

företrädare Kimmo Hakonen och föredrogs av Outi Kauppila).

Behandlingen av en dokumentbegäran

Av ett klagomål framgick det att klaganden inte hade fått det dokument denne begärt av en kommunstyrelse. Kommunstyrelsen hade meddelat klaganden att dokumentet i fråga inte alls hade utarbetats. Biträdande justitiekanslern konstaterade att offentlighetslagens bestämmelser om utlämnande av dokument och vägran att lämna ut dokument är tillämpliga också på sådana situationer där det begärda dokumentet inte finns hos myndigheten. I samband med underrättelsen om att dokumentet inte kunde lämnas ut hade klaganden inte informerats om möjligheten att föra ärendet till myndigheten för avgörande, och klaganden hade inte heller fått något överklagbart beslut med anledning av sin dokumentbegäran. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade kommunstyrelsen på vikten av att iaktta offentlighetslagens bestämmelser om behandlingen av en dokumentbegäran (OKV/74/1/2016; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kostama).

Skadeståndsärenden ska behandlas utan dröjsmål

I ett klagomålsärende konstaterades det att ett skadeståndsyrkande som överförts till en viss stad för behandling borde ha registrerats vid rätt tid och att behandlingen av ärendet på ett tillbörligt sätt borde ha följts upp vid stadens ämbetsverk. Så hade emellertid inte skett.

Staden borde också ha utrett, behandlat och avgjort skadeståndsyrkandet utan ogrundat dröjsmål. Skadeståndsyrkandet hade avgjorts först drygt två år efter att ärendet överförts till staden. Biträdande justitiekanslern konstaterade att klagandens skadeståndsyrkande inte i enlighet med lagens krav hade behandlats utan ogrundat dröjsmål hos staden.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade också staden på att sakliga förfrågningar ska besvaras (OKV/1494/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Information om justeringar av försäljningspriserna för egnahemshustomter

I två klagomål riktade klagandena kritik mot det förfarande som en kommun iakttagit vid förmedlingen av information om justeringen av försäljningspriserna för egnahemshustomter. Enligt klagomålsskrivelserna hade varken tomternas arrendetagare eller andra kommuninvånare tillräckligt väl informerats om när köpanbudet senast borde ha lämnats in för att tomten skulle få lösas in till det pris som fastställts för år 2015. Kommunen hade informerat om justeringarna av egnahemshustomternas försäljningspriser på sin webbplats tio dagar innan köpanbudet senast skulle lämnas in.

Även om det hör till kommunens prövningsrätt att fastställa informationsförmedlingens omfattning och metoder, konstaterade biträdande justitiekanslern att informationsförmedlingen ska ordnas så att kommuninvånarna har en faktisk möjlighet att få information om de ärenden som är under behandling och om de beslut som fattats samt om beslutens konsekvenser. Biträdande justitiekanslern ansåg att varken tomternas arrendetagare eller andra kommuninvånare i det aktuella fallet hade getts tillräckligt med tid eller tillräckligt goda möjligheter att överväga att lämna in ett köpanbud innan de nya zonbaserade priserna skulle träda i kraft.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade kommunen för framtiden på dess skyldig-

het att informera om aktuella frågor i tillräcklig omfattning och vid rätt tid (OKV/4/1/2016 och OKV/558/1/2016; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Reetta Kannisto).

Dröjsmål vid behandlingen av en dokumentbegäran

I ett fall hade klaganden framställt en dokumentbegäran till socialväsendet i en kommun, varefter en tjänsteinnehavare hade sänt klaganden en begäran om specificering. Klaganden hade bemött denna begäran genom att anhålla om ett möte. Tjänsteinnehavaren hade därefter sänt klaganden en ny begäran om specificering ungefär 1,5 månader senare. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att utgångspunkten enligt offentlighetslagen är att en dokumentbegäran ska behandlas utan dröjsmål. Också i förvaltningslagen och lagen om kommunala tjänsteinnehavare bestäms det att en tjänsteinnehavare ska sköta sina uppgifter utan dröjsmål. Dessutom har myndigheterna i offentlighetslagen ålagts en skyldighet att bistå den som begär ett dokument vid specificeringen av dokumentet. I förvaltningslagen bestäms det även att myndigheterna enligt behov ska ge sina kunder råd i anslutning till skötseln av ett ärende och bl.a. svara på sakliga förfrågningar som riktas till dem. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att myndigheten, i det fall där en dokumentbegäran är alltför ospecifik, med stöd av de ovan nämnda bestämmelserna ska fråga efter närmare uppgifter av den person som begärt dokumentet, och utan dröjsmål framställa en begäran om specificering. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det första brev som berörde specificering av dokumentbegäran hade sänts till klaganden utan dröjsmål, men att det uppkommit ett dröjsmål vid besvarandet av den e-post som klaganden sänt som svar på begäran om specificering. Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare borde klagandens e-postskrivelse ha bemötts snabbare, och han uppmärksammade tjänsteinnehavaren på att en dokumentbegäran ska behandlas utan dröjsmål (OKV/930/1/2015 och 932/1/2015; ärendena avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Marjo Mustonen).

I ett annat fall hade en samkommun för social- och hälsovård besvarat klagandens första dokumentbegäran genom att lämna ut en del av de begärda uppgifterna. Klagandena hade dock inte fått alla begärda uppgifter. Biträdande justitiekanslern konstaterade att dokumentbegäran borde ha bemötts till alla delar, och att samkommunen borde ha handlat på det sätt som föreskrivs i 14 § 3 mom. i offentlighetslagen i ärendet, dvs. ha meddelat klaganden orsaken till vägran att lämna ut samtliga uppgifter och upplyst denne om möjligheten att föra ärendet till myndigheten för avgörande i det fall att alla begärda uppgifter inte kunde lämnas ut.

En av samkommunens tjänsteinnehavare hade bemött klagandens senare dokumentbegäran tre månader efter att den framställts, genom att lämna ut de begärda dokumenten till klaganden. Biträdande justitiekanslern konstaterade att behandlingen av den senare dokumentbegäran hade fördröjts i strid med 14 § 4 mom. i offentlighetslagen.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade samkommunen för social- och hälsovård på det som bestäms om behandlingen av en dokumentbegäran i 14 § i offentlighetslagen (OKV/1668/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Marjo Mustonen).

Förfarandet vid behandlingen av en dokumentbegäran

En person hade i sina omprövningsbegäranden till välfärdsnämnden i en stad två gånger framställt en begäran om samma dokument. Eftersom dessa begäranden, som ingick i omprövningsbegärandena, inte inom stadens förvaltning hade identifierats som dokumentbegäranden, hade de inte bemötts innan biträdande justitiekanslern bad om en utredning i ärendet. Vid den aktuella tidpunkten hade det förlöpt ungefär nio månader sedan den första dokumentbegäran framställts. Det beslut som meddelades klaganden i detta sammanhang var emellertid så motstridigt i fråga om sin ordalydelse att det inte framgick om det var fråga om ett myndighetsbeslut eller ett tjänsteinnehavarbeslut.

Enligt stadens utredning berodde försummelsen av att vidarebefordra dokumentbegärandena på att stadens registratur inte hade identifierat dem som dokumentbegäranden. Det organ inom staden som behandlade omprövningsbegäranden hade inte till uppgift att behandla dokumentbegäranden.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att dokumentbegäranden ska behandlas inom de tidsfrister som föreskrivs i offentlighetslagen och att det ska fattas överklagbara beslut med anledning av dem. Detta förutsätter att dokumentbegärandena först identifieras. Genom en noggrann genomgång av handlingarna kunde och borde begärandena i det aktuella fallet ha identifierats både vid registraturen och hos de förvaltningsorgan som behandlade omprövningsbegärandena. De motstridiga formuleringarna i det beslut som meddelades i ärendet tydde på att den tjänsteinnehavare som fattade beslutet inte hade någon klar uppfattning om vilken typ av beslut det var fråga om och inte heller om i vilken egenskap denne fattade beslutet.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadens sektor för välfärdstjänster på vikten av en korrekt och noggrann tillämpning av offentlighetslagens bestämmelser om det förfarande som ska iakttas i samband med en dokumentbegäran (OKV/1610/1/2015 och OKV/635/1/2016; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kauppila).

Dröjsmål vid behandlingen av en förvaltningsklagan

En kommun hade avgjort en förvaltningsklagan som anförts hos den nästan ett år efter att ärendet inletts. Det hade inte uppgetts någon orsak till den tämligen långa behandlingstiden.

Trots att det inte i lag föreskrivs någon uttrycklig tidsfrist för behandlingen av en förvaltningsklagan, ska man vid behandlingen iaktta de principer om god förvaltning som innebär att myndigheten har en allmän skyldighet att behandla ärendena snabbt.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade kommunen på att ärendena ska behandlas utan ogrundat dröjsmål (OKV/475/1/2015 och OKV/725/1/2015; ärendena avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Outi Kauppila).

Språkkunskapskravet i samband med en tjänsteutnämning

I ett klagomål riktades det kritik mot en överläkares utnämning av en biträdande överläkare. Det beslut om behörighetsvillkoren för tjänster vid social- och hälsovårdsverket som ämbetsverkets chef meddelat med stöd av stadens förvaltningsstadga och språkstadga innefattade också bestämmelser om språkkunskapskraven. Enligt

beslutet innefattade språkkunskapskraven för en biträdande överläkare krav på goda muntliga och skriftliga kunskaper i finska och nöjaktiga muntliga kunskaper i svenska. Överläkaren hade emellertid utnämnt en specialistläkare som saknade nöjaktiga muntliga kunskaper i svenska till tjänsten som biträdande överläkare. Den utredning som erhållits i ärendet visade att andra meriter än formellt nöjaktiga kunskaper i svenska hade betonats så starkt vid den helhetsbedömning som utförts vid valet av biträdande överläkare att valet av den aktuella personen hade betraktats som motiverat.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i sitt beslut att språkkunskapskraven för tjänsten i fråga enligt det ovan nämnda beslutet innefattade ett krav på nöjaktiga muntliga kunskaper i svenska, och att detta krav också framgick av annonsen om ledigförklaring av tjänsten. Enligt stadens språkstadga och de anvisningar som kompletterade stadgan kunde stadsstyrelsen dock av grundad anledning, på framställning av den som fattade beslut om tjänsteutnämningen, ha beviljat dispens eller lättnad i fråga om de språkkunskaper som krävdes enligt stadgan. I det aktuella fallet hade dispens emellertid varken begärts eller beviljats. När det gäller bedömning av lämpligheten hos den person som ska utnämnas till en tjänst har den utnämnande myndigheten prövningsrätt. Laglighetsövervakaren ska inte befatta sig med denna prövningsrätt såvida den inte har överskridits eller missbrukats. Myndigheten har rätt att själv pröva vilka egenskaper hos sökandena som betonas vid tillsättandet av en tjänst. Grunderna för beslutet ska dock enligt en objektiv efterhandsbedömning kunna betraktas som godtagbara. Till laglighetsövervakarens behörighet hör endast att ta ställning till om utnämningsbeslutet har fattats inom ramen för den prövningsrätt som tillkommer myndigheten i samband med utnämningsärendet och om prövningsrätten har utövats på ett rättsligt godtagbart sätt.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i sitt beslut att det korrekta förfarandet enligt de tillämpliga bestämmelserna skulle ha varit att anhålla om att stadsstyrelsen skulle bevilja dispens från språkkunskapskravet, då det på grundval av helhetsbedömningen i det aktuella fallet varit motiverat att utse en person som saknade nöjaktiga muntliga kunskaper i svenska till tjänsten som biträdande överläkare. Överläkaren hade dock utan att det beviljats någon dispens utnämnt den specialistläkare som saknade nöjaktiga muntliga kunskaper i svenska, och som därmed inte uppfyllde språkkunskapskraven, till tjänsten som biträdande överläkare. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att överläkaren därmed hade överskridit den prövningsrätt som tillkommer myndigheter i utnämningsärenden, och uppmärksammade överläkaren på att prövningsrätten ska utövas på ett rättsligt godtagbart sätt (OKV/147/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Företrädesordningen ska iakttas i samband med ramavtalsarrangemang

Enheten för byggtjänster i en stad hade konkurrensutsatt vissa byggplatsledningstjänster och ingått ramavtal med de fem företag som placerat sig bäst i samband med anbudsförfarandet. Enligt ramavtalen skulle arbetsbeställningarna under ramavtalsperioden i regel göras i enlighet med den företrädesordning som fastställts vid konkurrensutsättningen, dvs. hos det företag som med avseende på enhetspriserna gett det bästa anbudet för arbetet i fråga. Ifall det företag eller den en-

treprenör som gett det bästa anbudet inte hade tillräcklig kapacitet för att ta emot arbetet, skulle den aktör som gett det näst förmånligaste anbudet anlitas osv. Staden hade emellertid gjort flera tjänsteupphandlingar hos ett företag som placerat sig sämre än klaganden vid anbudsförfarandet, utan att närmare utreda om de företag eller entreprenörer som placerat sig bättre hade tillräcklig kapacitet att utföra arbetena.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att ordalydelsen i ramavtalen var mycket vag, och att avtalen inte innehöll några noggrannare definitioner av vad som avsågs med tillräcklig kapacitet hos företaget eller entreprenören och inte heller av vilket förfarande som skulle iakttas vid utredningen av saken. Även om företrädesordningen i och för sig hade fastställts tydligt, var de inexakta formuleringarna i avtalen och den omfattande prövningsrätten i samband med beställningarna ägnad att föranleda misstankar om att myndigheten inte bemötte ramavtalsleverantörerna likvärdigt och om att vissa leverantörer gynnades eller diskriminerades. De upphandlande enheterna ska i sin verksamhet iaktta de centrala principer som anges i upphandlingslagen samt de allmänna förvaltningsrättsliga principer som definierar gränserna för den upphandlande enhetens prövningsrätt. Ett öppet, objektivt och förutsebart förfarande skapar förutsättningar för effektiva, lagenliga och rättvisa upphandlingar. Ett sådant förfarande främjar också det allmänna förtroendet för myndighetsverksamheten och bidrar till att skingra misstankar om godtycke i samband med beslutsfattandet. De synpunkter som framförts i beslutet delgavs den behöriga nämnden för kännedom (OKV/1022/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Anu Räty).

Avgörandet av ett skadeståndsyrkande och besvarandet av förfrågningar

I januari 2015 hade det riktats ett skadeståndsyrkande mot en stad, och i juni och september 2015 hade klaganden sänt påminnelser och förfrågningar om saken till staden. Staden hade i mars och maj 2015 svarat klaganden att ärendet ännu var under behandling hos försäkringsbolaget, men därefter hade klagandens förfrågningar om saken inte besvarats. Utredningen visade att skadeståndsärendets behandling fortfarande pågick i november 2016, dvs. nästan två år efter att ärendet inletts.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att var och en enligt grundlagen har rätt att få sin sak behandlad på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål. Till god förvaltning hör att en myndighet utan ogrundat dröjsmål också ska besvara sakliga och tillräckligt specificerade frågor och förfrågningar som hör till dess behörighet. Förvaltningslagen innehåller särskilda bestämmelser om att ärendena ska behandlas utan ogrundat dröjsmål och om myndigheternas skyldighet att besvara förfrågningar om hur behandlingen av ett ärende framskrider. Biträdande justitiekanslern ansåg att staden inte hade behandlat klagandens skadeståndsyrkande inom en skälig tid och inte hade besvarat klagandens förfrågningar på det sätt som krävs enligt god förvaltning. Staden uppmärksammades på bestämmelserna om serviceprincipen, myndigheternas rådgivningsskyldighet och skyldigheten att behandla ärendena utan dröjsmål, samt uppmanades se till att klagandens skadeståndsyrkande skulle avgöras så snart som möjligt.

Staden tillställde justitiekanslersämbetet försäkringsbolagets beslut, som daterats kort efter biträdande justitiekanslerns beslut. Staden fattade sitt beslut angående klagandens skade-

ståndsyrkande i januari 2017, dvs. drygt två år efter att skadeståndsyrkandet framställts (OKV/1769/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Anu Räty).

Meddelandet av beslut med anledning av en dokumentbegäran

I ett klagomålsärende framgick det att klagandena hade begärt om att få ta del av protokollet över en s.k. mellansyn i anslutning till ett schaktningsarbete. Det hade emellertid inte upprättats något protokoll över förrättningen, och staden kunde därmed inte bifalla begäran. Staden hade bemött dokumentbegäran genom att meddela att det i allmänhet inte upprättades något protokoll över en mellansyn.

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. De procedurbestämmelser i offentlighetslagen som berör dokumentbegäranden ska iakttas också i det fall att myndigheten inte förfogar över det begärda dokumentet. Klagandena borde tydligt ha underrättats om orsaken till att dokumentet inte lämnades ut och ha upplysts om att saken kunde föras till myndigheten för avgörande. Klagandena borde också ha tillfrågats om huruvida de önskade att saken skulle överföras till myndigheten för avgörande. Därmed skulle klagandena, om de så önskade, ha haft möjlighet att få ett motiverat och överklagbart beslut med anledning av sin dokumentbegäran. Stadens berörda sektor och stadsstyrelsen uppmärksammades på bestämmelserna om behandlingen av en dokumentbegäran (OKV/301/1/2016; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Anu Räty).

Beslutsfattandet angående tidsbestämda tjänsteförhållanden

En stad borde i enlighet med förvaltningslagen ha fattat skriftliga och motiverade beslut om de tidsbestämda lärartjänsteförhållanden som förklarats lediga att sökas. Besluten borde också ha innefattat anvisningar om omprövning.

De motiverade förvaltningsbesluten, inklusive anvisningarna om omprövning, borde ha delgetts parterna på det sätt som föreskrivs i kommunallagen. En kommuninvånare anses ha fått del av besluten i ett protokoll den dag då protokollet lagts fram (enligt den gamla kommunallagen 365/1995).

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att den tillämpliga lagstiftningen inte gav stöd för ett förfarande som innebar att sökanden själv skulle vidta åtgärder för att få ett skriftligt beslut jämte anvisningar om omprövning i ärendet (OKV/1308/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Förfarandet vid bemötandet av en dokumentbegäran

Enligt ett klagomål hade Lokalcentralen inte bemött klagandens skriftliga dokumentbegäran och inte heller lämnat ut de begärda dokumenten till klaganden.

Utlämnandet av uppgifter ur myndighetshandlingar regleras i offentlighetslagen. En dokumentbegäran ska enligt offentlighetslagen behandlas utan dröjsmål, och uppgifter ur en offentlig handling ska ges så snart som möjligt, dock senast inom två veckor efter att myndigheten har mottagit en begäran om att få ta del av handlingen. Om de begärda handlingarna är många eller innehåller sekretessbelagda de-

lar eller om någon annan därmed jämförbar omständighet gör att det krävs specialåtgärder eller större arbetsmängd än normalt för att behandla och avgöra ärendet, ska ärendet avgöras och uppgifterna lämnas ut inom en månad efter att myndigheten har mottagit begäran om att få ta del av handlingen.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade Lokalcentralen på skyldigheten att iaktta offentlighetslagens bestämmelser om behandlingen av en dokumentbegäran (OKV/893/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Undervisnings- och kulturförvaltningen

Avgöranden

Ministeriet

Förhållningssättet till misstänkt missbruk av understöd

Undervisnings- och kulturministeriet hade beviljat understöd för idrottsanläggningar, vilket i det aktuella fallet varit avsett för installation av portar vid ett idrottsstadion. Efter att det bolag som installerat portarna gått i konkurs hade det emellertid uppstått misstankar om missbruk av understödet. Det misstänktes att ministeriet hade vilseletts att betala för hela projektet trots att det borde ha varit möjligt att få statsunderstöd bara för halva summan. Boförvaltaren i bolagets konkursbo hade flera gånger kontaktat undervisnings- och kulturministeriet och redogjort för sina iakttagelser, samt gjort en brottsanmälan bl.a. angående misstänkt subventionsbedrägeri. Den brottsanmälan som berörde misstankar om subventionsbedrägeri grundade sig framför allt på att stadionaktiebolaget och det bolag som installerat portarna sinsemellan ingått två avtal daterade samma dag, varav endast det ena hade presenterats för ministeriet. I det avtal som presenterats för ministeriet och som utgjorde grund för understödet var köpesumman dubbelt större än i det andra avtalet.

Både boförvaltaren i bolagets konkursbo och polisen hade även efter att brottsanmälan gjorts flera gånger kontaktat undervisnings- och kulturministeriet angående saken. Det hade också ordnats ett möte mellan polisen och representanter för ministeriet. Vid ministeriet hade saken i detta skede behandlats vid ungdoms- och idrottspolitiska avdelningen, vars överinspektör hade meddelat polisen att det inte var nödvändigt att fortsätta undersökningen i fråga om subventionsbedrägeriet. Denna bedömning grundade sig enligt utredningen på att den lokala närings-, trafik- och miljöcentralen hade meddelat att portarna redan var installerade. Ungefär ett halvt år senare hade den berörda överinspektören dock överfört ärendet till ministeriets enhet för intern revision för behandling. Enheten för intern revision ansåg å sin sida att det fanns skäl att vidta åtgärder i ärendet, för att utreda förekomsten av eventuellt grovt subventionsbedrägeri. Enligt uppgifter från ministeriet uppgick ministeriets skadeståndsyrkande i ärendet till drygt 70 000 euro, inklusive ränta. Ärendets behandling hade emellertid fördröjts, så att målsägandens rapport till polisen gavs först drygt två år efter att ministeriet fått kännedom om brottsmisstankarna.

Justitiekanslern ansåg att tillbörlig övervakning av statsunderstödens användning kräver att ministeriet omedelbart vidtar erforderliga åtgärder i ett sådant fall där det i samband med mi-

nisteriets interna kontroll uppkommer misstankar om brott eller ministeriet på något annat sätt delges brottsmisstankar. I det aktuella fallet hade ärendets behandling vid ministeriet fördröjts avsevärt. Justitiekanslern ansåg också att undervisnings- och kulturministeriets anvisningar om förfarandet i dylika situationer var bristfälliga.

Justitiekanslern delgav undervisnings- och kulturministeriet sina synpunkter på att användningen av statsunderstöd ska övervakas på ett tillbörligt sätt. Han bad ministeriet före utgången av året meddela vilka åtgärder ministeriet vidtagit med anledning av de synpunkter som framförs i beslutet. Han sände beslutet också till Statens revisionsverk för kännedom. Dessutom uppmärksammade han chefen för ministeriets ungdoms- och idrottspolitiska avdelning och avdelningens överinspektör samt överinspektören vid enheten för intern revision på att såväl god förvaltning som statstjänstemannalagen kräver att ärendena ska behandlas utan dröjsmål, samt på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid skötseln av tjänsteåligganden. Undervisnings- och kulturministeriet gav den begärda utredningen 16.12.2016 (OKV/1772/1/2014; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Brister vid behandlingen av statsunderstöd för idrottsorganisationer

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot undervisnings- och kulturministeriets förfarande vid behandlingen av ärenden rörande statsunderstöd för riksomfattande och regionala idrottsorganisationer. Klaganden ansåg att understödssystemet inte motsvarade de krav som ställs på god förvaltning, och att de principer som föreskrivs i förvaltningslagen, statsunderstödslagen och idrottslagen inte hade iakttagits vid fördelningen av understödet.

Justitiekanslern konstaterade att undervisnings- och kulturministeriet inte hade övervakat användningen av understöden tillräckligt väl med beaktande av kraven på god förvaltning, och att ministeriet utfört mycket få granskningar av statsunderstödens användning. De kriterier som uppställts för beviljandet av understöd var inte tillräckligt tydliga och transparenta, och därför förekom det också brister i understödsbeslutens motiveringar.

Efter att saken aktualiserats har undervisnings- och kulturministeriet på flera olika sätt uppmärksammat behovet av att förbättra standarden på övervakningen av statsunderstödens användning. Ministeriet har också förnyat praxisen för granskning av ekonomin samt börjat utarbeta ett nytt uppföljningssystem. Vid ministeriet upprättas årligen en granskningsplan, där det även bestäms vilka granskningar som ska utföras på plats.

Undervisnings- och kulturministeriet tillsatte 1.11.2016 en arbetsgrupp som fick i uppdrag att förtydliga statens roll och styrningsmetoder vid främjandet av den finska motions- och idrottskulturen. Justitiekanslern konstaterade att denna arbetsgrupp har möjlighet att behandla sådana frågor där det ännu krävs förbättringar av förvaltningen i samband med utvecklandet av understödssystemen.

Justitiekanslern konstaterade att det förekommit brister vid behandlingen av ärenden rörande statsunderstöd för riksomfattande och regionala idrottsorganisationer, men ansåg att de åtgärder som undervisnings- och kulturministeriet redan vidtagit samt ministeriets planerade utvecklingsåtgärder verkade medföra en förbättring av situationen med tanke på kraven på god förvaltning.

Justitiekanslern bad undervisnings- och kulturministeriet före utgången av år 2017 lämna in en utredning om vilka förbättringar som med-

förts av de åtgärder för utvecklande av statsunderstödssystemet som vidtagits år 2016 och som planerats för år 2017 (OKV/1548/1/2015; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Outi Kostama).

Den förberedande undervisningens kvalitet

Justitiekanslern beslutade våren 2015 på eget initiativ utreda hur rätten till grundläggande utbildning tillgodoses bland barn och ungdomar med invandrarbakgrund. Undervisnings- och kulturministeriet gav på justitiekanslerns begäran ett utlåtande om saken i juni 2015. Justitiekanslern meddelade sitt beslut i ärendet i december 2015 och bad undervisnings- och kulturministeriet senast före utgången av juni 2016 meddela vilka åtgärder ministeriet ämnade vidta med anledning av de synpunkter som justitiekanslern framfört i sitt beslut (se Justitiekanslerns i statsrådet berättelse för år 2015, s. 159–160).

Undervisnings- och kulturministeriet gav det begärda utlåtandet 22.6.2016. I ministeriets utlåtande konstaterades det att undervisningssystemet vid den aktuella tidpunkten inte till alla delar motsvarade invandrarnas behov. Enligt utlåtandet hade ministeriet hösten 2015 inlett en kartläggning av asylsökandenas utbildnings- och arbetserfarenhetsprofil. Samtidigt hade man för avsikt att granska hur ökningen av antalet asylsökande och invandrare påverkade behovet av lärare.

Ministeriet hade dessutom 5.11.2015 tillsatt en styrgrupp som getts i uppdrag att bereda och samordna de åtgärder som det stora antalet asylsökande och den växande invandringen föranledde inom ministeriets förvaltningsområde. Till de åtgärder som styrgruppen föreslog hörde bl.a. att i enlighet med justitiekanslerns beslut utreda behovet av att fastställa behörighetsvillkor för lärarna inom den förberedande undervisningen, utreda behovet av tilläggsutbildning för lärarna samt utreda huruvida bestämmelser om skyldigheten att ordna förberedande undervisning borde tas in i lagen om grundläggande utbildning. Dessutom föreslog styrgruppen att man skulle utreda hur elevvården och andra stödåtgärder för barn och unga med invandrarbakgrund kan effektiveras. Enligt regeringens handlingsplan för integration skulle man i samband med reformen av finansieringen för den förberedande undervisning som hör till den grundläggande utbildningen bedöma behovet av lagreglering angående skyldigheten att ordna förberedande undervisning. Enligt ministeriets utlåtande var denna bedömning inte ännu klar då utlåtandet gavs.

Ministeriet hade därutöver tillsatt ett lärarutbildningsforum för att förnya grundutbildningen och fortbildningen för lärare. Avsikten var att ett utvecklingsprogram skulle utarbetas fram till utgången av augusti 2016 (OKV/2/50/2015; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Museiverket

Kravet på tydligt språkbruk hos en myndighet

Av ett klagomål framgick det att klaganden hade sökt ett jobb som hänförde sig till en privaträttslig förenings samarbetsprojekt, men inte fått jobbet. Klaganden hade bett en anställd hos föreningen lämna ut de intervjuade personernas arbetsansökningar och i detta sammanhang hänvisat till offentlighetslagen. Klaganden hade emellertid fått till svar att offentlighetslagen bara gäller myndigheter. Eftersom justitiekanslerns behörighet inte omfattar privaträttsliga föreningar, granskade

justitiekanslern inte föreningens agerande. I samband med det aktuella samarbetsprojektet hade en myndighet tillhandahållit infrastruktur för den person som var anställd hos föreningen, vilket innebar att personen i fråga använde sig av myndighetens e-postadress och övriga kontaktuppgifter. Biträdande justitiekanslern konstaterade att en myndighet ska sträva efter att förtydliga vilken ställning en person har i förhållande till allmänheten i det fall där personen arbetar i myndighetens lokaler och använder myndighetens infrastruktur och kontaktuppgifter. Det är även i andra avseenden viktigt att det inte exempelvis i samband med ett sådant samarbetsprojekt som avsågs i klagomålet hos allmänheten uppkommer en bild av att en privaträttslig förenings personal skulle vara anställd hos en myndighet och beröras av samma bestämmelser som gäller myndigheten i fråga (OKV/1722/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Den kommunala och övriga självstyrelsen

Skyldigheten att tillhandahålla kommunal småbarnspedagogik på svenska

En stad hade inte ordnat sådan kommunal dagvård som avses i lagen om småbarnspedagogik för barn med svenska som modersmål, utan alla svenskspråkiga barn hade hänvisats till ett privat daghem som inte var ett köptjänstdaghem. Enligt staden grundade sig detta arrangemang på att man avtalat med barnens föräldrar om att alla berörda familjer skulle välja stöd för privat vård av barn. Enligt staden fanns det således inte behov av svenskspråkig kommunal dagvård. På grund av detta arrangemang var dagvårdsavgifterna för barnen inom den svenskspråkiga dagvården högre än för andra barn, innan staden fattade beslut om ett särskilt s.k. språktillägg.

Biträdande justitiekanslern ansåg att staden inte i enlighet med kraven på god förvaltning hade gett de svenskspråkiga barnens föräldrar sådan information om deras rätt till svenskspråkig kommunal dagvård som skulle ha gjort det möjligt för dem att träffa ett genuint val mellan kommunal och privat dagvård. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade staden på kommunernas skyldighet att ordna dagvård också på svenska, så att alla föräldrar som svarar för sina barns dagvårdsavgifter är i en likvärdig ställning när det gäller dagvårdsavgifternas storlek. Den situation som rådde innan klagomålet anfördes, där dagvårdsavgifterna för svenskspråkiga barn var högre än för finskspråkiga barn till följd av avsaknaden av svenskspråkig kommunal dagvård, måste anses strida mot den rätt till jämlikt bemötande som garanteras var och en i 6 § i grundlagen (OKV/407/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kauppila).

Skyldigheten att iaktta besvärsmyndighetens beslut

Föräldrarna till ett finskspråkigt barn som deltog i svenskspråkig språkbadsundervisning i grundskolan hade anhållit om att barnet skulle överföras till svenskspråkig grundläggande utbildning. Ansökan hade emellertid förkastats, eftersom det inte hade lagts fram tillräckliga bevis för att barnet hade erforderliga språkliga färdigheter för att genomgå utbildningen på svenska.

Beslutet hade fattats av skolans rektor, till vilken staden hade delegerat beslutanderätt i dessa frågor. Efter att föräldrarna besvärat sig över rektorns beslut hade regionförvaltningsverket emellertid upphävt beslutet såsom lagstridigt och återförvisat ärendet för ny behandling.

I sitt beslut konstaterade regionförvaltningsverket bl.a. att barnet hade behövliga färdigheter för att genomgå den grundläggande utbildningen på svenska.

Trots att stadens undervisningsförvaltning hade ansett att regionförvaltningsverkets avgörande var felaktigt, hade staden inte brukat sin rätt att söka ändring i beslutet hos förvaltningsdomstolen. Efter att ha stått i kontakt med regionförvaltningsverket hade rektorn fattat ett nytt avslagsbeslut i ärendet. Med anledning av föräldrarnas besvär över rektorns nya beslut upphävde regionförvaltningsverket också detta beslut och bestämde att barnet skulle gå i en svenskspråkig grundskola.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i sitt beslut med anledning av föräldrarnas klagomål att tillgodoseendet av det rättsskydd som garanteras i grundlagen förutsätter att myndigheterna utan dröjsmål verkställer ett laga kraft vunnet beslut som meddelats av en besvärsinstans. Eftersom staden inte hade brukat sin rätt att söka ändring i beslutet och regionförvaltningsverket i sitt återförvisningsbeslut hade avgjort ärendet i sak, hade varken staden eller rektorn, som utövade beslutanderätt på stadens vägnar, rätt att handla i strid med regionförvaltningsverkets beslut. I det aktuella fallet förelåg det alltså en skyldighet att iaktta regionförvaltningsverkets beslut. Både rektorn och staden ansåg emellertid att man hade handlat i enlighet med stadens interna regler och anvisningar i ärendet. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det inte genom stadens regler eller anvisningar är möjligt att åsidosätta skyldigheten att verkställa ett laga kraft vunnet beslut.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade staden på skyldigheten att verkställa ett laga kraft vunnet beslut som meddelats av en besvärsinstans (OKV/1348/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Outi Kauppila).

Anordnandet av grundläggande utbildning för ett barn som placerats i vård utom hemmet

I ett klagomål riktades det kritik mot det sätt på vilket grundläggande utbildning ordnats för klagandens barn under den tid barnet varit placerat i ett vårdhem för barn och unga i en annan kommun. Enligt klagomålsskrivelsen hade barnet under den tid placeringen varat studerat i en hemskola i anslutning till vårdhemmet. Klaganden hade inte i egenskap av barnets vårdnadshavare blivit hörd då det fattades beslut om övergången till detta undervisningsarrangemang. Klaganden bad justitiekanslern undersöka om barnets grundläggande utbildning hade ordnats på ett lagenligt sätt.

Vårdhemmet, som var en privat serviceproducent, hade inte tillstånd att ordna utbildning i enlighet med lagen om grundläggande utbildning. Det hade inte utretts om vårdhemmets skola de facto var underordnad kommunens undervisningsväsende och stod under dess tillsyn. Placeringskommunen hade således inte ordnat grundläggande utbildning för det barn som placerats i kommunen på det sätt som föreskrivs i lagen om grundläggande utbildning.

Undervisningsväsendet i placeringskommunen hade uppenbarligen inte fattat ett sådant överklagbart beslut som avses i lagen om grundläggande utbildning om övergången till det särskilda undervisningsarrangemanget. Klaganden hade därmed inte heller blivit hörd i ärendet i egenskap av barnets vårdnadshavare. Bedömningen av hur klandervärt placeringskommunens förfarande varit påverkades emellertid av att det verkade som om placerarkommunens social- och undervisningsmyndigheter inte hade

underrättat placeringskommunen om barnets placering innan barnet gått i vårdhemmets hemskola i flera månader.

Biträdande justitiekanslern delgav både placerar- och placeringskommunen sin uppfattning om anordnandet av grundläggande utbildning, om myndigheternas inbördes informationsutbyte och om beslutsfattandet gällande särskilda undervisningsarrangemang, för att beaktas i den framtida verksamheten.

Biträdande justitiekanslern krävde även att den behöriga myndigheten i placeringskommunen senast 30.11.2016 skulle meddela honom vilka åtgärder myndigheten vidtagit för att ordna den grundläggande utbildningen för vårdhemmets elever på det sätt som lagen om grundläggande utbildning förutsätter. Placeringskommunen redogjorde i den utredning som tillställts justitiekanslersämbetet 15.11.2016 för de åtgärder som kommunen vidtagit med anledning av beslutet. Saken föranledde inte några ytterligare åtgärder inom ramen för laglighetskontrollen (OKV/1154/1/2015 och OKV/1213/1/2015; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Reetta Kannisto).

Jord- och skogsbruksförvaltningen

Avgöranden

Ministeriet

Bristfälliga uppgifter om elektronisk kommunikation i en besvärsanvisning

Den besvärsanvisning som fogats till ett av jord- och skogsbruksministeriets beslut var delvis felaktig, eftersom den inte i enlighet med förvaltningsprocesslagen och lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet innefattade något omnämnande av att besvären kan tillställas högsta förvaltningsdomstolen också i elektronisk form. I besvärsanvisningen uppgavs inte heller de kontaktuppgifter till högsta förvaltningsdomstolen som ska användas i samband med elektronisk kommunikation.

Justitiekanslern betonade att bara ett omnämnande av e-postadressen inte kan betraktas som tillräckligt, ifall det inte i besvärsanvisningen samtidigt anges att besvären får lämnas in i elektronisk form. Av besvärsanvisningen ska alla de metoder med hjälp av vilka besvären får lämnas in framgå, vilket främjar tillgodoseendet av de förutsättningar för en rättvis rättegång och god förvaltning som anges i grundlagen.

Eftersom besvär hade anförts över det beslut som var föremål för klagomålet, och den felaktiga besvärsanvisningen således inte verkade ha föranlett någon rättsförlust, ansåg justitiekanslern att det var tillräckligt att uppmärksamma ministeriet på vikten av att iaktta bestämmelserna om besvärsanvisningens innehåll (OKV/77/1/2016; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Hanna-Mari Pekuri).

Lantmäteriverket

Besvarandet av kunders förfrågningar

I ett klagomål uppgav klagandena att deras första förfrågning till Lantmäteriverket hade besvarats av en förrättningsingenjör, men att de inte hade fått något svar på en senare tilläggsförfrågning. Förrättningsingenjören borde ha besvarat kundernas tilläggsfrågor, eller vid behov ha överfört dem till en annan anställd. Ifall det enligt förrättningsingenjörens uppfattning inte till alla delar hörde till Lantmäteriverkets behörighet och uppgifter att svara på frågorna, borde denne ha uppmanat klagandena att vända sig till den myndighet som var behörig i ärendet. Underlåtelsen av att besvara frågorna stod i strid med god förvaltning, eftersom kunderna uppenbart hade väntat sig ett svar på sina frågor. Förrättningsingenjören uppmärksammades på den rådgivningsskyldighet som föreskrivs för myndigheterna i förvaltningslagen. Lantmäteriverket informerade senare justitiekanslersämbetet om hur klagandenas förfrågning hade bemötts efter att biträdande justitiekanslern meddelat sitt beslut om saken (OKV/1262/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Anu Räty).

Arbets- och näringsförvaltningen

Avgöranden

Arbetskraftsservicen

Givandet av ett arbetskraftspolitiskt utlåtande

En arbets- och näringsbyrå hade överskridit den 30 dagars tidsfrist som föreskrivs för givandet av ett arbetskraftspolitiskt utlåtande med ungefär en vecka. Dröjsmålet berodde på att ärendena tillfälligt hade hopat sig vid arbets- och näringsbyrån. Vid den tidpunkt då utredningen gavs hade byrån emellertid lyckats förkorta utlåtandenas behandlingstid avsevärt, så att behandlingstiden motsvarade den tid som föreskrivs i förordningen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det är viktigt att den föreskrivna tidsfristen iakttas, eftersom det med tanke på sökandenas grundläggande utkomst är viktigt att ärendena behandlas utan dröjsmål. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade arbets- och näringsbyrån för framtiden på vikten av att iaktta den tidsfrist som föreskrivs för givandet av ett arbetskraftspolitiskt utlåtande (OKV/998/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Reetta Kannisto).

I ett annat klagomål uppmärksammades ett fall där en arbets- och näringsbyrå hade bett klaganden lämna in tilläggsutredning om sin studierätt. Klaganden hade lämnat in den begärda utredningen, men hade en dryg månad senare tillsänts en ny begäran om tilläggsutredning rörande ett dokument som redan lämnats in. Det arbetskraftspolitiska utlåtandet hade getts dagen efter att klaganden lämnat in dokumentet. Enligt arbets- och näringsbyråns utredning hade det ärende som berörde klagandens arbetskraftspolitiska utlåtande varit klart för avgörande efter att klaganden första gången lämnat in sin tilläggsutredning.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade arbets- och näringsbyrån på de krav som ställs på behandlingstiden för ett arbetskraftspolitiskt utlåtande. Han uppmärksammade också ärendets handläggare på vikten av att iaktta noggrannhet vid skötseln av tjänsteåligganden (OKV/1284/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Irma Tolmunen).

Meddelandet av ett skriftligt förvaltningsbeslut samt behandlingen av en begäran om kontroll av registeruppgifter

Av ett klagomål framgick det att klaganden inte hade fått arbets- och näringsbyråns dokument med information till den som söker jobb, där det fanns uppgifter om den lönesubvention som kan beviljas för sysselsättande av en arbetssökande. Enligt det utlåtande som gavs av närings-, trafik- och miljöcentralen (NTM-centralen) hade man i det aktuella fallet ansett att det inte funnits anledning att informera om saken skriftligen efter-

som klaganden i samband med utarbetandet av sysselsättningsplanen per telefon hade getts behövliga uppgifter om subventionstagaren, arbetsuppgiften och de perioder för vilka lönesubvention skulle beviljas.

I 43 § 1 mom. i förvaltningslagen bestäms det att förvaltningsbeslut ska ges skriftligen. Enligt paragrafens 2 mom. kan ett beslut ges muntligen, om det är nödvändigt på grund av att ärendet är brådskande. Vidare bestäms det i paragrafens 3 mom. att ett muntligt beslut utan dröjsmål också ska ges skriftligen tillsammans med en anvisning om hur man begär omprövning eller en besvärsanvisning. Biträdande justitiekanslern konstaterade således att arbets- och näringsbyrån enligt förvaltningslagens bestämmelser borde ha delgett klaganden lönesubventionsbeslutet, trots att klaganden hade getts information om lönesubventionen per telefon.

Dessutom hade klaganden lämnat in en blankett gällande kontroll av registeruppgifter till arbets- och näringsbyrån, vars tjänsteman lovat vidarebefordra den till arbets- och näringsbyråns registratur. Klaganden hade fått de begärda uppgifterna ungefär fem veckor senare, efter att ha frågat efter dem på nytt. Enligt NTM-centralen hade bemötandet av klagandens begäran om kontroll av registeruppgifter fördröjts eftersom den tjänsteman som tagit emot begäran inte hade vidarebefordrat den till en person som hade rätt att lämna ut uppgifterna.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att klagandens begäran om kontroll av registeruppgifter inte hade behandlats utan ogrundat dröjsmål, på det sätt som personuppgiftslagen kräver. Biträdande justitiekanslern förenade sig med NTM-centralens uppfattning om att det fanns anledning för arbets- och näringsbyrån att ge sina anställda anvisningar om det korrekta förfarandet vid behandlingen av en begäran om kontroll av registeruppgifter, ifall inte anvisningar om saken redan utarbetats (OKV/137/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Irma Tolmunen).

Dröjsmål vid behandlingen av en dokumentbegäran

Enligt ett klagomål hade det i ett fall tagit över två månader innan en arbets- och näringsbyrå hade bemött klagandens dokumentbegäran. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att arbets- och näringsbyrån inte hade ordnat sin dokumenthantering på det sätt som offentlighetslagens och förvaltningslagens bestämmelser kräver. Han uppmärksammade arbets- och näringsbyrån på vikten av att iaktta offentlighetslagens procedurbestämmelser (OKV/1007/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Outi Kostama).

Lämnande av felaktig information

En arbets- och näringsbyrå hade per telefon meddelat en kund att denne med stöd av en lönesubvention skulle få en arbetsplats vid ett daghem. Denna information visade sig emellertid senare vara felaktig. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att förvaltningsverksamheten ska vara tillförlitlig och trovärdig, och att de råd och anvisningar som ges ska vara tydliga och exakta, så att kunderna på basis av dem kan planera hur de ska gå till väga samt undvika rättsförluster. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade arbets- och näringsbyrån på vikten av att iaktta förvaltningslagens bestämmelser (OKV/1592/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Outi Kostama).

Tidsfristen för bemötandet av ett arbetserbjudande

Av ett klagomål framgick det att klaganden per post hade fått ett brev med ett arbetserbjudande från en arbets- och näringsbyrå, där det uppgavs att jobbet måste sökas senast fyra dagar efter att brevet daterats och två dagar efter att det kommit fram. Klaganden ansåg att denna svarstid var otillräcklig.

Biträdande justitiekanslern ansåg, liksom den NTM-central som gett ett utlåtande i ärendet, att den tidsfrist som uppställts för bemötande av arbetserbjudandet inte var tillräckligt lång. Då en arbets- och näringsbyrå informerar om en sådan arbetsplats som det var fråga om i det aktuella fallet ska arbetssökanden kontaktas personligen exempelvis per telefon, så att denne har en faktisk möjlighet att söka jobbet.

Biträdande justitiekanslern delgav arbets- och näringsbyrån sin uppfattning om att tiden för bemötandet av ett arbetserbjudande ska vara tillräckligt lång (OKV/571/1/2016; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Reetta Kannisto).

Närings-, trafik- och miljöcentralerna

Felaktigt förfarande vid en närings-, trafik- och miljöcentral

I ett klagomål uppmärksammades ett fall där en närings-, trafik- och miljöcentral (NTM-central) hade protokollfört felaktiga uppgifter om klagandens situation och gett felaktig information om fotografering vid ett övervakningsbesök. Klaganden hade begärt att fotografierna skulle lämnas ut, men NTM-centralen hade meddelat att det inte fanns några sådana fotografier som klaganden begärt. Klaganden hade emellertid inte meddelats något överklagbart beslut med anledning av sin dokumentbegäran. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade NTM-centralen på förvaltningslagens och statstjänstemannalagens bestämmelser om behörig och noggrann behandling av ett ärende samt på offentlighetslagens bestämmelser om behandlingen av en dokumentbegäran (OKV/1817/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kostama).

Dröjsmål vid utbetalningen av lönesubventioner

I två av sina avgöranden kritiserade biträdande justitiekanslern NTM-centralernas och arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningscenter (UF-centret) för dröjsmål vid utbetalningen av lönesubventioner.

I det första fallet hade ordföranden för en förening för arbetslösa anfört klagomål över dröjsmålen. Enligt UF-centrets utredning hade behandlingstiden för ansökningar om utbetalning av lönesubventioner i början av år 2015, då centret inledde sin verksamhet, som längst uppgått till 13 veckor. Den långa behandlingstiden hade enligt utredningen orsakats bl.a. av personalbrist och av den organisationsreform som genomförts inom sektorn. I utredningen framfördes det också att de långsamma datasystemen lett till att arbetet hopat sig.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att personalbrist inte kunde åberopas som en godtagbar motivering till den långa behandlingstiden. Det krav på god förvaltning som gäller samtliga myndigheter innebär att myndigheterna ska dimensionera sina tjänster på ett sådant sätt att kundernas rättsskydd inte äventyras. Vidare uppmärksammade biträdande justitiekanslern i sitt avgörande att också andra myndigheter i sina

utredningar med anledning av klagomål över långsam myndighetsservice och dröjsmål vid meddelandet av beslut allt oftare hänvisat till brister eller funktionsstörningar i myndigheternas datasystem. Brister i datasystemen kan enligt biträdande justitiekanslern i viss mån betraktas som förståeliga i det skede då en myndighet digitaliserar vissa uppgifter och funktioner, men sådana långvariga problem med datasystemen som kontinuerligt stör de anställdas arbete och fördröjer ärendenas behandling kan däremot inte betraktas som godtagbara. Eftersom också kunderna inom förvaltningen allt oftare förväntas och ibland till och med förutsätts uträtta sina ärenden på digital väg, är det fråga om en orimlig och absurd situation ifall brister i myndigheternas datasystem kontinuerligt stör och fördröjer såväl uträttandet av ärenden som myndighetens interna arbete.

Då saken bedömdes ur klagandens synvinkel konstaterade biträdande justitiekanslern att det inte uppdagats några sådana orsaker till den långa behandlingstiden för ansökningarna om lönesubventioner att behandlingstiden i det aktuella fallet kunde ha betraktats som godtagbar. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade UF-centralen på skyldigheten att iaktta grundlagens och förvaltningslagens bestämmelser om att ärendena ska behandlas utan dröjsmål (OKV/136/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Irma Tolmunen).

I det andra fallet hade särskilt småföretagare orsakats problem av att behandlingstiden för ansökningar om utbetalning av lönesubventioner som längst uppgått till mellan fyra och fem månader. Biträdande justitiekanslern hade i det ovan refererade avgörandet uppmanat UF-centralen att tillställa honom ett tydligt sammandrag över statistiken beträffande behandlingstiderna för ärenden gällande lönesubventioner inom olika regioner. Enligt de uppgifter som UF-centralen lämnat in i mars 2016 hade behandlingstiden för ansökningar om utbetalning av lönesubventioner normaliserats redan sommaren 2015. Vid den tidpunkt då utredningen gavs var behandlingstiden för alla typer av utbetalningsansökningar som berörde arbets- och näringstjänster kortare än en kalendervecka, medan behandlingstiden för webbansökningar var i genomsnitt 1,51 dygn.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att behandlingstiden för de företags ansökningar om utbetalning av lönesubventioner som avsågs i det aktuella klagomålet varit oskäligt lång, men att situationen enligt uppgifter från UF-centralen sedermera hade normaliserats (OKV/762/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Irma Tolmunen).

Energimyndigheten

Iakttagandet av språklagen vid förmedlingen av information på en myndighets webbplats

I ett klagomål aktualiserades ett tillkännagivande som publicerats på en myndighets webbplats. Tillkännagivandet hade enligt biträdande justitiekanslern ett sådant informationsvärde att det borde ha publicerats på webbplatsen förutom på finska också på det andra nationalspråket. Det fanns även enligt myndighetens egen uppfattning ett uppenbart behov av att förmedla information om saken på båda nationalspråken. Det hade emellertid inte publicerats något svenskspråkigt tillkännagivande om saken, uppenbarligen på grund av att personalresurserna hade riktats till andra ändamål.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det fanns goda grunder för uppfattningen om

att tillkännagivandet i fråga behövde publiceras snabbt. Däremot var det inte godtagbart att myndigheten inte hade publicerat ens en förkortad svenskspråkig version av tillkännagivandet samtidigt som det finskspråkiga tillkännagivandet publicerades. Den svenskspråkiga befolkningens informationsbehov hade således inte tillgodosetts tillräckligt väl, på det sätt som föreskrivs i språklagen.

Enligt biträdande justitiekanslerns tolkning krävde språklagen i det aktuella fallet inte att det svenskspråkiga tillkännagivandet måste publiceras med exakt samma innehåll som det finskspråkiga. Det kunde således ha utarbetats en förkortad svenskspråkig version av tillkännagivandet, där det kunde ha uppgetts vem man kunde vända sig till för att få tilläggsinformation. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade myndigheten på sin uppfattning om saken (OKV/1674/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Patent- och registerstyrelsen

Bristfällig motivering av en tjänsteutnämning

I samband med en tjänstetillsättning framgick det inte av utnämningspromemorian på vilka grunder de fem sökande som uppfyllde behörighetsvillkoren och som kallats till intervju hade valts ut till s.k. toppsökande bland de övriga sökande som uppfyllde behörighetsvillkoren. En meritjämförelse hade utförts bara mellan de fem sökande som kallats till intervju.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade Patent- och registerstyrelsen på att sökandenas meriter ska antecknas i utnämningspromemorian och på att utnämningsbeslut ska motiveras (OKV/1547/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Outi Kostama).

Social- och hälsovården

Avgöranden

Ministeriet

Författningsnivån

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot den paragraf i social- och hälsovårdsministeriets förordning om grunderna för brådskande vård och villkoren för jour inom olika medicinska verksamhetsområden (nedan jourförordningen) där det bestäms att social- och hälsovårdsministeriet på ansökan kan bevilja tillstånd att separat ordna jour dygnet runt för primärvården. Klaganden bad justitiekanslern undersöka huruvida det var möjligt att genom förordningen i fråga föreskriva tillståndsplikt för den nämnda verksamheten, då det i hälso- och sjukvårdslagen bestämts att jour dygnet runt ska ordnas av kommunen eller samkommunen för ett sjukvårdsdistrikt.

Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen kan förordningar utfärdas bara med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag ska dock utfärdas genom lag. Enligt 121 § i grundlagen ska bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag.

Kommunernas skyldighet att ordna hälso- och sjukvårdstjänster regleras i folkhälsolagen och i lagen om specialiserad sjukvård. I hälso- och sjukvårdslagen finns bestämmelser om den skyldighet att ordna jour dygnet runt som åligger kommunen eller samkommunen för ett sjukvårdsdistrikt samt om kommunens och samkommunens samarbetsskyldighet. Enligt lagen ska jourenheterna och deras arbetsfördelning fastställas i planen för ordnande av hälso- och sjukvård och, när det gäller specialiserad sjukvård, i avtalet om ordnande av specialiserad sjukvård.

Justitiekanslern ansåg att man i jourförordningen, i avvikelse från vad som är fallet i fråga om lagen, utgått från ett förbud mot anordnande av jour dygnet runt enbart i form av separat jour dygnet runt för kommunens primärvård, genom att föreskriva tillståndsplikt för denna verksamhet. Tillståndsplikten kan inte härledas av hälso- och sjukvårdslagens ordalydelse, och lagen innehåller inga grundläggande bestämmelser exempelvis om tillståndets karaktär, förutsättningarna för beviljande av tillstånd eller återkallelse av ett tillstånd, och inte heller om ministeriets behörighet att meddela förvaltningsbeslut om saken. Justitiekanslern konstaterade att det verkade som om tillståndsplikten de facto tyder på att en del av den beslutanderätt som hör samman med kommunernas och samkommunernas

organiseringsansvar och avtalsfrihet har förbehållits social- och hälsovårdsministeriet, vilket är problematiskt med tanke på 121 § i grundlagen. Justitiekanslern hänvisade till det som man i samband med hälso- och sjukvårdslagens riksdagsbehandling konstaterat om rättsverkningarna av avtal om ordnande av hälso- och sjukvård, och framhöll att tillståndsplikten inte innebär att det skulle ha visats att det förekommit brister i de sätt på vilka kommunerna ordnat separat jour dygnet runt.

Justitiekanslern konstaterade att staten ansvarar för styrningen av hälso- och sjukvårdspolitiken och för tryggandet av de allmänna förutsättningarna för hälso- och sjukvården, och att lagstiftningen utgör ett redskap för denna styrning. Styrningen ska emellertid ske med stöd av grundlagen och andra gällande bestämmelser och anvisningar. Justitiekanslern konstaterade att det i grundlagsutskottets praxis visats att statsrådets bestämmanderätt är av betydelse med tanke på kommunernas självstyrning. Hälso- och sjukvårdslagen innehåller dock inga bestämmelser som skulle ge statsrådet eller ministerierna möjligheter att ingripa i det beslutsfattande som hänför sig till kommunernas och samkommunernas ansvar för ordnandet av jour dygnet runt, med undantag för möjligheten att i vissa situationer som uttryckligen regleras i lagen bestämma om innehållet i ett avtal om ordnande av specialiserad sjukvård.

Justitiekanslern ansåg att det med tanke på 80 § 1 mom. och 121 § i grundlagen var problematiskt att tillståndsplikten reglerats genom en förordning som utfärdats av social- och hälsovårdsministeriet. Han ansåg att det då jourförordningen stiftades inte tillräckligt noggrant hade utretts och bedömts huruvida det var möjligt att på ett sådant sätt som motsvarar grundlagens krav reglera tillståndsplikten genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet. Justitiekanslern uppmärksammade ministeriet på skyldigheten att i samband med författningsberedningen iaktta det som i grundlagen, i grundlagsutskottets praxis och i handboken om författningsberedning konstaterats om författningsnivån och om bemyndiganden att utfärda förordningar. Justitiekanslern uppmanade ministeriet att pröva huruvida det på grundval av de synpunkter han framfört i beslutet fanns skäl att revidera den nämnda paragrafen i jourförordningen. Han bad ministeriet senast 30.6.2016 meddela vilka åtgärder ministeriet vidtagit med anledning av beslutet.

Social- och hälsovårdsministeriet meddelade att ministeriet inlett en revidering av jourbestämmelserna i anslutning till omorganiseringen av den regionala specialiserade sjukvården. Målsättningen var att lagförslag gällande saken skulle överlämnas till riksdagen under hösten 2016. Efter att lagarna blivit antagna skulle nya jourbestämmelser utfärdas på förordningsnivå. Enligt ministeriet skulle man vid författningsberedningen uppmärksamma de brister som justitiekanslern observerat i förordningen (OKV/1648/1/2014; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredogs av Hanna-Mari Pekuri).

Möjligheten att ge andra aktörer än myndigheter i uppgift att ge handledning och bistånd

I ett klagomål uppmärksammades bl.a. frågan om huruvida den uppgift att tillhandahålla handledning och bistånd som ålagts kommunerna i lagen om service och stöd på grund av handikapp (nedan handikappservicelagen) är en offentlig förvaltningsuppgift samt frågan om huruvida denna uppgift kan anförtros en privat aktör.

Kommunen är enligt handikappservicelagen skyldig att handleda och bistå en gravt handikap-

pad person i frågor som gäller avlönandet av en assistent i det fall där personlig assistans ordnas så att den gravt handikappade är arbetsgivare för sin assistent. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det verkade förekomma mycket varierande uppfattningar om vad denna uppgift innebär, och i lagtolkningspraxis har bestämmelserna om saken getts en vid tolkning. Denna situation är ägnad att ge upphov till divergerande tolkningar av vad uppgiften att tillhandahålla handledning och bistånd innefattar. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att den aktuella skyldigheten har ett kärnområde som innefattar mer generell rådgivning, varutöver uppgiften blir mer vidsträckt och/eller djupare beroende på vilken typ av handledning och hurdant bistånd den gravt handikappade kan bedömas behöva. Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare kan den nämnda skyldigheten anses innefatta dels offentliga förvaltningsuppgifter och dels andra typer av uppgifter. Han konstaterade att det i samband med den pågående revideringen av handikapplagstiftningen finns skäl att fästa vikt vid att bestämmelserna om skyldigheten att tillhandahålla handledning och bistånd ska vara tydliga, samt att uppgifternas innehåll och rättsliga karaktär bör uppmärksammas, liksom de krav som ställs på lagstiftningen inom detta område. Han ansåg att divergerande tolkningar kan förebyggas genom en tydlig reglering av den aktuella skyldigheten, vilket främjar likabehandlingen av sådana gravt handikappade personer som är arbetsgivare för sina assistenter.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att kommunen i de bestämmelser som utfärdats före den gällande grundlagens ikraftträdande getts ett generellt och vidsträckt bemyndigande att fatta beslut om att sådana social- och hälsovårdstjänster som hör till dess organiseringsansvar kan upphandlas exempelvis hos privata aktörer. Han konstaterade således att det faktum att ovan avsett tillhandahållande av handledning och bistånd anförtrotts andra än myndigheter inte kunde anses strida mot den reglering som var tillämplig vid den aktuella tidpunkten. Han ansåg emellertid att lagstiftningen i fråga inte var förenlig med den gällande grundlagens krav på exakthet och noggrann avgränsning, och inte heller med de krav som den gällande kommunallagen ställer på sådan reglering där offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra aktörer än myndigheter.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav social- och hälsovårdsministeriet sina ovan refererade ställningstaganden (OKV/882/1/2015, OKV/883/1/2015 och OKV/884/1/2015; ärendena avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Folkpensionsanstalten

Skyldigheten att utreda ärendena tillräckligt väl

Då en person flyttar utomlands ska Folkpensionsanstalten (FPA) avgöra om personen i fråga fortfarande omfattas av Finlands sociallagstiftning eller om han eller hon ska fråntas rätten till social trygghet i Finland. Beslutet om saken ska baseras på fakta, och FPA svarar för utredningen av dessa fakta.

För utredning av den aktuella typen av ärenden sänder FPA personer som flyttat utomlands en begäran om utredning, som ska besvaras inom ungefär två veckor. Ifall en person inte lämnar den begärda utredningen, fråntar FPA honom eller henne rätten till social trygghet i Finland.

Av ett klagomål framgick det att dröjsmål vid postgången hade lett till att den utredningsbegäran FPA sänt till klaganden hade kommit fram så

sent att klaganden varit tvungen att lämna in utredningen bara 1–2 dagar senare.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att myndigheternas förfarande ska möjliggöra faktiskt hörande av den berörda personen. När det gäller postgången i utlandet finns det osäkerhetsfaktorer såväl när det gäller leveranstiden som när det gäller leveranssäkerheten. I det aktuella fallet hade den förhållandevis korta tidsfristen lett till att hörandet av den berörda personen inte tryggats, och därmed inte heller utredningen av den faktiska situationen. FPA:s utredningsskyldighet accentueras av att en försummelse av att lämna in den begärda utredningen är förenad med en sträng påföljd, dvs. att den berörda personen fråntas rätten till social trygghet i Finland.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade FPA på skyldigheten att tillräckligt väl utreda de fakta som dess beslut grundar sig på (OKV/562/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Outi Kauppila)

I ett annat fall hade FPA fattat beslut med anledning av klagandens sjukdagpenningsansökan utan att tillräckligt väl ha utrett när klaganden blivit arbetsoförmögen. I sitt beslut hade FPA inte heller tagit ställning till klagandens yrkande i sin helhet, utan avgjort ärendet endast delvis. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade FPA på bestämmelsen om myndigheternas utredningsskyldighet i 31 § i förvaltningslagen och på bestämmelsen om behörig behandling av ett ärende i 21 § 1 mom. i grundlagen, samt på bestämmelserna om beslutets innehåll och motivering i 44 och 45 § i förvaltningslagen.

I det aktuella fallet hade även vidarebefordrandet av klagandens skrivelser i anslutning till ändringssökandet fördröjts, och av denna anledning delgav biträdande justitiekanslern FPA sin uppfattning om att ärendets behandling hade fördröjts (OKV/405/1/2016; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Marjo Mustonen).

Ersättandet av sjukvårdskostnader som uppkommit utomlands

Ifall en person som är bosatt i Finland plötsligt insjuknar då han eller hon tillfälligt vistas i ett annat EU-land, har han eller hon rätt att få ersättning av FPA för kostnaderna för sådan medicinskt nödvändig vård som getts i landet i fråga. För fastställelse av ersättningen ber FPA hälsovårdscentralen i den berörda personens hemkommun eller det sjukvårdsdistrikt som kommunen hör till göra en medicinsk bedömning av vad motsvarande vård skulle ha kostat i personens hemkommun. I detta fall tillämpas lagen om gränsöverskridande hälso- och sjukvård (gränslagen).

Behandlingstiden för det ärende som uppmärksammades i klagomålet var ungefär åtta månader. Enligt utredningen hade ärendet varit under behandling hos FPA i fyra månader och inom sjukvårdsdistriktet likaså i fyra månader.

Då behandlingsprocessen för denna typ av ärenden utreddes mer generellt framgick det att ersättningsansökningarna hade hopat sig hos FPA åtminstone i det skede då lagen trädde i kraft. Den erhållna utredningen visade att man inte verkade ha klarat av att på förhand tillräckligt väl bedöma den ökning av arbetsmängden som lagens ikraftträdande skulle medföra, och inte heller behovet av samarbete myndigheterna emellan, i synnerhet när det gällde utvecklandet av FPA:s praxis i samband med inhämtandet av information. Ovissheten beträffande tillvägagångssätten, resursbristen och den direkta ovilja att bemöta informationsbegärandena som förekom inom den offentliga hälso- och sjukvården hade lett till förlängda behandlingstider och även bidragit till

uppkomsten av divergerande praxis vid bemötandet av informationsbegäranden inom den offentliga hälso- och sjukvården. Den utredning som FPA tillställt justitiekanslern visade att det vid vissa hälsovårdscentraler och inom vissa sjukvårdsdistrikt fortfarande förekom fall där behandlingen av FPA:s informationsbegäranden räckte mellan ett och två år. Vidare visade det sig att alla informationsbegäranden vid vissa verksamhetsenheter inom hälso- och sjukvården bemöttes av läkare, medan största delen av begärandena vid andra verksamhetsenheter bemöttes av personer med annan än medicinsk utbildning.

Dessa allmänt förekommande problem i anslutning till gränslagens tillämpning aktualiserades också i klagandens fall. Dröjsmålet hos FPA hade föranletts av att FPA helt och hållet hade avbrutit behandlingen av ansökningar för en viss tid, i syfte att utveckla processen för inhämtande av information. Inom sjukvårdsdistriktet hade man å sin sida skjutit fram bemötandet av informationsbegäran till semesterperioden, som var en lugnare period när det gällde det övriga administrativa arbetet. Sådan behörig behandling av ett ärende som hör till god förvaltning innebär dock bl.a. att behandlingstiderna ska vara skäliga och att förvaltningsstrukturen ska möjliggöra god verksamhet och service. Justitiekanslern uppmärksammade FPA och sjukvårdsdistriktet på att servicestrukturen ska möjliggöra tryggande av servicen också under undantagsförhållanden.

Justitiekanslern bad social- och hälsovårdsministeriet, som ansvarar för förvaltningsområdet i fråga, senast 30.9.2016 presentera sin uppfattning bl.a. om vilka metoder för behandling av FPA:s informationsbegäranden hos verksamhetsenheterna inom hälso- och sjukvården som är förenliga med gränslagens bestämmelser om skyldigheten att göra en medicinsk bedömning av frågor i anslutning till ersättandet av kostnaderna för nödvändig vård. Ministeriet ombads också bedöma huruvida informationsbegärandena på riksnivå behandlas lika vid olika verksamhetsenheter inom hälso- och sjukvården. Eftersom frågan berörde individens rätt till ersättning för sådana kostnader som han eller hon stått för, bad justitiekanslern ministeriet i synnerhet ta ställning till huruvida behandlingstiderna kunde betraktas som skäliga, samt granska hur uppföljningen av behandlingstiderna och bedömningen av deras skälighet ordnats. Social- och hälsovårdsministeriet gav ett utlåtande om saken 21.10.2016 (OKV/840/1/2015; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Outi Kauppila).

Bemötandet av en dokumentbegäran

Av ett klagomål framgick det att FPA hade försummat att bemöta två dokumentbegäranden som klaganden framställt per telefon. Biträdande justitiekanslern konstaterade att FPA i det aktuella fallet inte hade handlat lagenligt med beaktande av klagandens partsställning och bestämmelserna om partens rätt till information.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade FPA för framtiden på offentlighetslagens bestämmelser om förfarandet i samband med beslut om utlämnande av handlingar (OKV/1421/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Reetta Kannisto).

Besvarandet av förfrågningar och kravet på noggrannhet

I ett klagomål uppmärksammades ett fall där Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira hade fattat beslut om avbrytande av verksamheten vid det företag där klaganden arbetade som tandläkare. Klaganden hade emellertid fortsättningsvis använt sig av företagets blanket-

ter och faktureringsadress. Den ersättningsansökan som klaganden lämnat in enligt direktersättningsförfarandet hade således förkastats, i enlighet med de anvisningar som FPA:s hälsovårdsavdelning utfärdat, eftersom företaget inte längre hade rätt att tillhandahålla hälso- och sjukvårdstjänster (3 kap. 3 § i sjukförsäkringslagen). Tre av de beslut som berörde saken innefattade emellertid en felaktig motivering där det hänvisades till 3 kap. 2 § i sjukförsäkringslagen. I motiveringen konstaterades det att ersättning för tandläkararvodet inte betalades eftersom tandläkaren inte hade rätt att utöva yrket i Finland i egenskap av legitimerad yrkesutbildad person vid den tidpunkt då vården getts. Efter att klaganden anfört besvär över saken hade besluten rättats, varefter patienterna och klaganden hade tillställts de rättade besluten.

Enligt biträdande justitiekanslern var felet i besluten ägnat att medföra olägenhet för klagandens yrkesutövning, trots att besluten hade rättats kort efter att klaganden anfört besvär över dem. Biträdande justitiekanslern konstaterade att FPA inte hade iakttagit tillräcklig noggrannhet vid behandlingen av klagandens ansökan.

Klaganden hade tillställt FPA tre begäranden om information om saken i enlighet med offentlighetslagen. FPA hade bemött klagandens informationsbegäranden genom att fatta ett gemensamt överklagbart beslut med anledning av dem, men beslutet hade meddelats först en dryg månad efter att den första begäran inkommit. Biträdande justitiekanslern konstaterade att ärendet till denna del inte hade behandlats inom den tidsfrist som föreskrivs i 14 § 4 mom. i offentlighetslagen.

Dessutom hade FPA försummat att besvara den första förfrågning som klagandens ombud framställt om behandlingen av informationsbegäran. De högsta laglighetsövervakarna har i sin beslutspraxis ansett att sakliga och tillräckligt noggrant specificerade förfrågningar som framställs till en myndighet och som berör myndighetens verksamhetsområde och uppgifter ska besvaras utan ogrundat dröjsmål. Den förfrågning som klagandens ombud framställt var tydlig och specificerad i fråga om sitt innehåll. Biträdande justitiekanslern ansåg således att FPA i enlighet med 23 § i förvaltningslagen och principerna om god förvaltning borde ha besvarat förfrågningen.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade FPA på det förfarande som föreskrivs i offentlighetslagen, på att förfrågningar ska besvaras i enlighet med principerna om god förvaltning samt på vikten av att iaktta noggrannhet vid skötseln av tjänsteåligganden (1457/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Irma Tolmunen).

Dröjsmål vid behandlingen av en ansökan om sjukdagpenning

I ett klagomål aktualiserades ett fall där behandlingen av klagandens ansökan om sjukdagpenning hade räckt 34 dagar. Klaganden hade tre gånger påskyndat behandlingen av sin ansökan. Enligt FPA:s utredning hade det förekommit en större anhopning av sjukdagpenningsansökningar än normalt vid den aktuella tidpunkten, och behandlingstiden för klagandens ansökan hade därför förlängts. Enligt försäkringsdistriktets utredning hade man för avsikt att i framtiden fästa större vikt än förut vid vilken typ av ärenden arbetsköerna innefattar, vid arbetsarrangemangen samt vid behandlingen av ansökningar som redan varit under behandling en längre tid. För sjukdagpenningsansökningarnas del hade det uppställts som mål att ansökningarna skulle behandlas inom 21 dagar. Denna målsättning hade dock inte uppnåtts i fråga om klagandens ansökan.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att de krav på god förvaltning som uppställts för myndigheterna förutsätter att myndigheterna

dimensionerar sin service på ett sådant sätt att kundernas rättsskydd inte äventyras. Den långa behandlingstiden för klagandens sjukdagpenningsansökan kunde inte på ett godtagbart sätt motiveras med att ansökningarna hopat sig vid den aktuella tidpunkten.

Enligt 19 § 2 mom. i grundlagen ska var och en genom lag garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsoförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödsel och förlust av en försörjare. Då det aktuella ärendet granskades ur klagandens synvinkel ansåg biträdande justitiekanslern att det inte hade uppdagats några sådana orsaker till den långa behandlingstiden för klagandens sjukdagpenningsansökan att behandlingstiden skulle ha kunnat betraktas som godtagbar. Detta var fallet i synnerhet med tanke på att en ansökan om sjukdagpenning, som är avsedd att trygga den grundläggande försörjningen, är av brådskande karaktär. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade FPA på grundlagens och förvaltningslagens bestämmelser om att ärendena ska behandlas utan dröjsmål (OKV/421/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Irma Tolmunen).

Rätten till service på sitt eget modersmål

FPA medgav att man vid en av dess byråer inte hade klarat av att ge en person sådan svenskspråkig betjäning att personen i fråga kunde ha uträttat sitt ärende på sitt modersmål. FPA uppgav att man strävade efter att utöka den svenskkunniga personalen vid den berörda byrån och att man skulle gå igenom sina anvisningar om tillhandahållandet av service på svenska.

Vid uträttandet av ärenden hos myndigheter har var och en rätt att använda sitt modersmål, antingen finska eller svenska, och att få sitt ärende uträttat på detta språk. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade FPA på skyldigheten att ordna sin verksamhet så att svenskspråkiga kunder kan få betjäning på sitt modersmål (OKV/1096/1/2016; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kauppila).

Besvärsnämnden för utkomstskyddsärenden

Hörandet i samband med en anmärkning

I ett klagomål uppmärksammades ett fall där klagandens chef hade tilldelat denne en anmärkning på grund av brister i arbetets kvalitet. Enligt klagomålet hade klagandens rättsskydd kränkts, eftersom klaganden inte hade getts en tillräckligt grundlig redogörelse för grunderna för anmärkningen, inte hade blivit hörd i ärendet och inte hade getts någon möjlighet att åtgärda bristerna i arbetets kvalitet innan anmärkningen gavs.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att en anmärkning ska grunda sig på tillräckligt noggrant utredda och verifierade fakta och att en tjänsteman enligt förvaltningslagen ska ges tillfälle att bli hörd och framföra sin uppfattning om grunderna för anmärkningen innan ärendet avgörs. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att det samtal som förts mellan klaganden och dennes chef i det aktuella fallet kunde anses uppfylla kravet på hörande. De till buds stående uppgifterna visade dock att det var möjligt att klaganden, med beaktande av de kvalitativa krav som ställs på hörandet, i detta sammanhang inte hade fått tillräckligt detaljerad information om bristerna i arbetet. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det är fråga om sådant genuint hörande

som föreskrivs i förvaltningslagen endast ifall den som blir hörd har tillräckligt noggrann kännedom om den fråga som han eller hon ombes ta ställning till. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav klagandens chef de ovan nämnda synpunkterna på hörandet (OKV/691/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Strålsäkerhetscentralen

Särskiljandet av serviceproduktion från myndighetsverksamhet

Strålsäkerhetscentralen har till uppgift bl.a. att övervaka strålningssituationen, bedriva forsknings- och utvecklingsarbete för främjande av strålsäkerheten, informera om frågor som berör strålning samt tillhandahålla sakkunnigtjänster som är förenliga med centralens verksamhetsområde. I ett klagomål riktades det kritik mot att Strålsäkerhetscentralen marknadsför radonmätningstjänster i samband med förmedlingen av information om radon. På ett principiellt plan var det fråga om kritik mot en sådan konstellation där den myndighet som övervakar strålningsnivån själv producerar avgiftsbelagda radonmätningstjänster och därmed är verksam på samma marknad som privata företag.

Strålsäkerhetscentralens radonmätningsverksamhet gynnar myndighetens insamling av information bl.a. om konstruktionerna och radonbekämpningsmetoderna i bostadshus. Därför kan produktionen av radonmätningstjänster anses ha en närmare anknytning till myndighetsverksamheten än om det skulle vara fråga om serviceproduktion som grundar sig på rent affärsekonomiska intressen och som tydligt kan särskiljas från myndighetsverksamheten. Vidare uppmärksammade biträdande justitiekanslern att Strålsäkerhetscentralen inte är den myndighet som övervakar radonhalterna i inomhusluften i bostadslägenheter.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att myndighetsverksamhetens faktiska oberoende och opartiskhet ska tryggas. Verksamheten ska organiseras på ett sådant sätt att den också utifrån betraktat uppfattas som objektiv, oberoende och opartisk. En myndighets affärsekonomiska verksamhet ska tillräckligt tydligt särskiljas från dess offentliga förvaltningsuppgifter, så att det inte sker en sammanblandning av myndighetens olika roller. De synpunkter som framförts i beslutet delgavs Strålsäkerhetscentralen och social- och hälsovårdsministeriet för kännedom och för att beaktas i samband med utvecklandet av lagstiftningen samt Strålsäkerhetscentralens organisation (OKV/519/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Anu Räty).

Den kommunala och övriga självstyrelsen

Barnskyddsmyndigheternas förfarande i samband med en stödåtgärd inom öppenvården

Av ett klagomål framgick det att man som stödåtgärd inom öppenvården hade placerat klagandens barn i ett familjecenter, dock utan att höra klaganden. Klaganden hade inte heller tillsänts något beslut om stödåtgärden. Klaganden var barnets vårdnadshavare.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att hörandet får åsidosättas endast om det är motiverat och det finns sådana vägande skäl och grunder till det som framgår av lagen. Avsikten med hörandet är att ge parten tillfälle att fram-

föra sin åsikt om ärendet och avge sin förklaring med anledning av sådana yrkanden och sådan utredning som kan inverka på hur ärendet kommer att avgöras. Hörandet av parten är inte enbart en formalitet, utan den som blir hörd ska ges en faktisk möjlighet att påverka ärendets avgörande. Hörandet ska hålla en tillräckligt hög standard i fråga om både kvalitet och omfattning. I det aktuella fallet visade den erhållna utredningen att det inte fanns sådana skäl eller grunder att åsidosätta hörandet som föreskrivs i barnskyddslagen och förvaltningslagen. Klaganden hade inte heller i enlighet med förvaltningslagen tillsänts beslutet om den placering av barnet som vidtagits såsom en stödåtgärd inom öppenvården. Parten ska, i synnerhet i det fall där han eller hon inte blir hörd, delges det beslut som fattats i ärendet, jämte anvisningar om ändringssökande. I det aktuella fallet hade klaganden besvärsrätt med stöd av 89 § 2 mom. i barnskyddslagen.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadens barnskyddsmyndigheter på vikten av att iaktta barnskyddslagens och förvaltningslagens bestämmelser om hörande av en part och delgivning av beslut (OKV/61/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Irma Tolmunen).

Registreringen av en barnskyddsanmälan vid socialjouren

Enligt ett klagomål hade klaganden ringt stadens socialjour i ett ärende som gällde dennes dotter, i avsikt att göra en barnskyddsanmälan. Senare framgick det emellertid att ingen barnskyddsanmälan hade registrerats hos socialjouren. Både den utredning som erhållits i ärendet och klagandens eget bemötande innehöll motstridiga uppgifter om det telefonsamtal som klaganden fört med socialarbetaren. Klaganden hade betonat sin önskan om att göra en barnskyddsanmälan i ärendet. Enligt utredningen hade klaganden emellertid inte under telefonsamtalet uttryckt att denne hade för avsikt att göra en barnskyddsanmälan, och enligt socialarbetarens egen bedömning av situationen hade telefonsamtalet inte gett anledning att registrera någon barnskyddsanmälan. Det var inte möjligt att inhämta tilläggsutredning om saken, och det var således inte möjligt att med säkerhet bedöma telefonsamtalets innehåll.

Biträdande justitiekanslern konstaterade på grundval av den till buds stående utredningen att det i enlighet med den service- och rådgivningsskyldighet som föreskrivs i bestämmelserna om god förvaltning i 7 och 8 § i förvaltningslagen, vilka berör all myndighetsverksamhet, skulle ha varit motiverat att den socialarbetare som fört telefonsamtalet med klaganden hade försäkrat sig om huruvida klaganden hade haft för avsikt att göra en barnskyddsanmälan eller inte. Ifall det förblir oklart vad en kund avser ska man i enlighet med de grunder för god förvaltning som föreskrivs i förvaltningslagen kontrollera saken hos kunden och därefter underrätta denne om vilka åtgärder som vidtagits i ärendet. Biträdande justitiekanslern delgav socialjouren vid stadens social- och hälsovårdsverk det han yttrat om mottagande och registrering av barnskyddsanmälningar (OKV/1253/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Irma Tolmunen).

Orättmätigt utlämnande av sekretessbelagda uppgifter

I ett klagomål uppmärksammades ett fall där en stad hade gett en person ett förbud att uppträda hos en myndighet. Då ärendet behandlades som ett besvärsärende vid förvaltningsdomstolen hade staden företett domstolen handlingar som enligt staden innehöll uppgifter om omständigheter

som talade för förbudet. Ur handlingarna framgick dock utöver dessa omständigheter även sekretessbelagda uppgifter om en person som inte alls var delaktig i processen.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i sitt beslut med anledning av det klagomål som anförts av den berörda utomstående personen att en socialvårdsmyndighet får lämna ut sekretessbelagda uppgifter till domstolen bara i särskilt föreskrivna situationer. En sådan situation förelåg inte i det aktuella fallet.

Enligt den proportionalitetsprincip som hör samman med god förvaltning ska en myndighet dimensionera sina åtgärder så att den vidtar de lindrigaste åtgärder som ger önskad effekt. I det aktuella fallet var de uppgifter som gällde den berörda utomstående personen inte av betydelse vid bedömningen av grunderna för förbudet att uppträda, och det skulle utan svårighet ha varit möjligt att täcka över dessa uppgifter i handlingarna.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade staden på skyldigheten att iaktta de lagbestämmelser som berör hemlighållandet av handlingar samt principerna om god förvaltning (OKV/1290/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Outi Kauppila).

Skyldigheten att hemlighålla hälsouppgifter

I ett klagomål aktualiserades ett fall där man bland avsändaruppgifterna på ett brev som sänts till klaganden nämnt förutom sjukhusets namn även att det var fråga om resultatområdet för psykiatri. Uppgifter som beskriver vårdrelationens karaktär hör till sådana uppgifter om en persons hälsa som är sekretessbelagda.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade sjukhuset på skyldigheten att dra försorg om hemlighållandet av hälsouppgifter (OKV/375/1/2016; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Outi Kauppila).

Delgivning av förvaltningsbeslut

Enligt det särskilda delgivningsbevis som fogats till ett beslut som fattats av en tjänsteinnehavare inom socialväsendet i en stad 12.9.2014 hade beslutet postats samma dag. Eftersom delgivningsbevisets utskriftsdag emellertid var 18.9.2014, frågade klaganden i det klagomål som denne anförde hos justitiekanslern hur beslutet kunde ha sänts innan delgivningsbeviset skrivits ut. Beträffande ett annat beslut som fattats samma dag hade kunden inte fått någon delgivnings- eller postningsinformation alls.

Enligt stadens utredning hade besluten i fråga de facto postats först 19.9.2014. De uppgifter om beslutens delgivning som registrerats i stadens kundinformationssystem var inte förenliga med de faktiska postningsdatumen, vilket närmare framgick av klagomålshandlingarna.

Socialväsendet i samma stad hade fattat ett beslut rörande en annan kund 2.2.2015, vilket undertecknats 10.2.2015 och för vars del man i delgivningsbeviset antecknat 3.2.2015 som postningsdag. Den korrekta postningsdagen var dock 11.2.2015. Efter att motstridigheten mellan delgivningsdatumet och datumet för undertecknandet upptäckts, hade man fattat ett nytt beslut i ärendet.

Ett tjänsteinnehavarbeslut får enligt socialvårdslagen föras till den behöriga nämnden för behandling inom 14 dagar efter delfåendet av beslutet. Delgivningen anses, om inte något annat visas, ha ägt rum den sjunde dagen efter det beslutet inlämnats till posten för befordran.

I och med att delfåendet antas ha skett senast den sjunde dagen efter postningsdagen, och

den 14 dagars tidsfrist som fastställts för ändringssökandet å sin sida börjar löpa från och med dagen för delfåendet, konstaterade biträdande justitiekanslern att det med tanke på tillgodoseendet av den rätt till ändringssökande som garanteras i 21 § i grundlagen är av väsentlig betydelse att postningsdagen antecknas korrekt i myndigheternas kundinformationssystem. Det är även viktigt att besluten postas den dag som antecknats som postningsdag i informationssystemet, eller utan dröjsmål därefter, så att mottagaren med beaktande av den tid som krävs för postgången får del av beslutet senast den sjunde dagen efter att det postats. Kunden har rätt att lita på att den angivna postningsdagen är korrekt. I det aktuella fallet hade det således funnits en risk för att klaganden på grund av de motstridiga uppgifterna kunde ha misstagit sig i fråga om den tid inom vilken omprövning skulle begäras.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade staden på skyldigheten att trygga tillgodoseendet av kundernas rätt till ändringssökande inom förvaltningen (OKV/190/1/2015 och OKV/335/1/2015; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kauppila).

Inlämnandet av en anmärkning på elektronisk väg

Chefsöverläkaren vid en hälsovårdscentral hade anvisat en person att lämna in en sådan anmärkning som avses i lagen om patientens ställning och rättigheter på en blankett som krävde underskrift. Överläkaren hade dessutom konstaterat att insändandet av en anmärkning per e-post inte utgör skriftligt förfarande. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det i lagen om patientens ställning och rättigheter bestäms att en anmärkning får framställas formfritt och att man inte kan uppställa krav på användning av en viss blankett eller krav på underskrift som villkor för att en anmärkning ska tas till behandling. Vidare konstaterade han att ett dokument som insänts i elektronisk form, t.ex. per e-post, uppfyller kravet på skriftlig form enligt lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet. Biträdande justitiekanslern delgav chefsöverläkaren det han yttrat om formkraven för en anmärkning och om det sätt på vilket en anmärkning får lämnas in (OKV/1377/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Marjo Mustonen).

Behandlingen av en ansökan om utkomststöd och lämnandet av upplysningar till laglighetsövervakaren

Grundtrygghetscentralen i en stad hade per e-post vidarebefordrat klagandens ansökan om utkomststöd till en tjänsteinnehavare som vid den aktuella tidpunkten var tjänstledig. Ansökan hade tagits till behandling först ett par dagar efter att den berörda tjänsteinnehavarens tjänstledighet upphört. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav staden sin uppfattning om att utkomststödsansökningarna ska fördelas mellan handläggarna på ett sådant sätt att individens rätt till oundgänglig försörjning och omsorg inte i brådskande fall äventyras till följd av en handläggares frånvaro.

Enligt den utredning som grundtrygghetscentralen lämnat in hade dröjsmålet i det aktuella fallet orsakats av förfarandet vid stadens registratur. Då saken utreddes framgick det emellertid, i strid med vad grundtrygghetscentralen framfört i sin utredning, att ärendet inte alls hade behandlats vid stadens registratur och att de meddelanden som sändes på grundtrygghetscentralens e-postadress inte styrdes till registraturen. Av den inlämnade utredningen framgick inte heller längden på det aktuel-

la dröjsmålet, trots att det uttryckligen begärts utredning om det dröjsmål som förekommit i samband med mottagandet av klagandens utkomststödsansökan och som klaganden riktat kritik mot. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade staden på vikten av att iaktta omsorg vid lämnandet av sådana upplysningar till de högsta laglighetsövervakarna som dessa behöver för laglighetskontrollen. Han konstaterade i sitt avgörande att man måste utgå från att laglighetsövervakaren kan lita på att de upplysningar som ges är korrekta, utan att närmare utreda uppgifternas tillförlitlighet (OKV/1744/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Petri Martikainen).

Dröjsmål vid behandlingen av en ansökan om utkomststöd

Av ett klagomål framgick det att klagandens elektroniska ansökan om utkomststöd hade insänts till stadens social- och hälsovårdsverks kundinformationssystem lördagen 26.3.2016, där den ställts i kön för elektroniska ansökningar hos servicestället i en viss stadsdel. Den person som registrerade ansökningarna hade den första vardagen därefter, dvs. tisdagen 29.3.2016, överfört ansökan till en förmånshandläggares arbetskö. Efter att behandlingen av ansökan fördröjts hade klaganden ringt rådgivningsnumret för utkomststödsfrågor. Den person klaganden samtalat med hade dock inte klarat av att ge någon uppskattning av när ansökan skulle behandlas. En socialarbetare vid servicestället i en annan stadsdel hade 8.4.2016 fattat beslut med anledning av utkomststödsansökan.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att beslutet med anledning av klagandens utkomststödsansökan inte hade fattats inom sju vardagar efter att ansökan inkommit, på det sätt som föreskrivs i lagen. Det är synnerligen viktigt att en ansökan om utkomststöd behandlas utan dröjsmål, med tanke på att utkomststödet är det ekonomiska stöd inom socialvården som i sista hand är avsett att trygga den oundgängliga försörjning som hör till ett människovärdigt liv. Trots att utredningen visade att den behandlingstid som föreskrivs i lagen i det aktuella fallet hade överskridits bara med en vardag, var dröjsmålet av betydelse då saken bedömdes ur klagandens synvinkel. Till följd av påskhelgen hade den lagstadgade tidsfristen dessutom börjat löpa en dag senare än normalt.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadens social- och hälsovårdsverk på vikten av att ansökningar om utkomststöd behandlas utan dröjsmål och på att det ska anvisas tillräckliga personalresurser för behandlingen av utkomststödsansökningar också under den tid som följer efter olika högtider, då det är vanligt att anställda tar ut semester. Dessutom delgav biträdande justitiekanslern stadens social- och hälsovårdsverk sin uppfattning om att man i enlighet med 23 § 2 mom. i förvaltningslagen på begäran ska kunna ge en uppskattning om när beslutet kommer att ges, också i en sådan situation där myndigheten inte har lyckats behandla en klients utkomststödsansökan inom den lagstadgade tiden. I det fall där behandlingstiden för en utkomststödsansökan överskrider den tidsfrist som anges i lagen får nämligen såväl utgången i ärendet som tidpunkten för beslutsfattandet ökad betydelse för klienten (OKV/539/1/2016; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Juha Sihto).

I ett annat fall hade en kommun inte behandlat klientens ansökan om kompletterande utkomststöd inom den föreskrivna tidsfristen. Enligt utredningen hade dröjsmålet orsakats av att den socialarbetare som behandlat ärendet av misstag

hade klassificerat ansökan som en för tidigt inlämnad ansökan om grundläggande utkomststöd. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade kommunen på att ansökningar om utkomststöd ska behandlas utan dröjsmål och på vikten av att iaktta de behandlingstider som föreskrivs i lagen om utkomststöd (OKV/1198/1/2016; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Reetta Kannisto).

Uttalande om partiellt förkastande av ansökan i utkomststödsbeslutet

Enligt ett klagomål hade klaganden genom en e-postansökan som sänts till grundtrygghetsväsendet i en stad 19.9.2015 ansökt om utkomststöd för oktober, november och december 2015. Klaganden hade 29.9.2015 beviljats utkomststöd för oktober 2015. Klaganden kritiserade stadens grundtrygghetsväsende för att utkomststöd inte hade beviljats för längre tid än för oktober och för att grundtrygghetsväsendet hade krävt att klaganden i fortsättningen skulle lämna in månatliga utkomststödsansökningar.

Det fanns ingen oklarhet i fråga om innehållet i det beslut som förmånshandläggaren fattat. Trots detta ansåg biträdande justitiekanslern dock att förmånshandläggaren, med beaktande av de krav som grundlagen, förvaltningslagen och lagen om utkomststöd ställer på beslutsmotiveringar, i sitt beslut uttryckligen borde ha konstaterat att den ansökan som klaganden lämnat in 19.9.2015 förkastades till den del ansökan gällde utkomststöd för november och december 2015, samt ha gett en motivering till detta. Ifall förmånshandläggaren hade handlat på detta sätt skulle klaganden ha garanterats en möjlighet att söka ändring i beslutet också till den del det gällde fastställande av tiden för utkomststödet och därmed ha getts en möjlighet att i sista hand få förvaltningsdomstolens ställningstagande till saken.

Vidare hade klaganden genom en e-postansökan 19.12.2015 ansökt både om utkomststöd för januari 2016 och om tillägg till utkomststödet för december 2015.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att klaganden enligt ett uttryckligt omnämnande i det utkomststödsbeslut som förmånshandläggaren fattat 15.1.2016 hade beviljats utkomststöd för perioden 1.1–31.1.2016. Genom beslutet hade klagandens ansökan om utkomststöd för januari 2016 således avgjorts. I den utkomststödskalkyl gällande samma tidsperiod som beslutet baserade sig på hade emellertid åtminstone vissa utgifter från december 2015 beaktats. I beslutet förblev det därmed i viss mån oklart hur klagandens ansökan om tillägg till utkomststödet för december 2015 hade avgjorts. Av de uppgifter om ansökan som antecknats i beslutet och exempelvis av att vissa kostnader beaktats i beslutet kunde man dock sluta sig till att beslutet innefattade ett avgörande också av klagandens ansökan om tillägg till utkomststödet för december 2015. Biträdande justitiekanslern konstaterade också beträffande detta utkomststödsbeslut att förmånshandläggaren i beslutet uttryckligen borde ha konstaterat att ansökan om tillägg till utkomststödet för december 2015 förkastades åtminstone delvis, samt ha gett en motivering till detta.

Biträdande justitiekanslern delgav stadens grundtrygghetsväsende sin uppfattning om att ett utkomststödsbeslut ska innefatta ett uttryckligt uttalande om partiellt förkastande av en ansökan samt en motivering till detta (OKV/1379/1/2015, OKV/14/1/2016 och OKV/72/1/2016; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Juha Sihto).

Myndigheternas skyldighet att lämna korrekta uppgifter

Kommunens socialväsende får framställa en förfrågning om en utkomststödsklients tillgångar hos en bank, ifall det finns grundad anledning att ifrågasätta tillförlitligheten av de uppgifter klienten gett. Ett beslut om inhämtande av uppgifter hos en penninginrättning får verkställas trots att det ännu är möjligt att söka ändring i beslutet, dvs. trots att beslutet inte vunnit laga kraft.

I det aktuella fallet hade en tjänsteinnehavare fattat beslut om inhämtande av uppgifter hos en penninginrättning, men hade innan beslutet verkställts gett klienten möjlighet att lägga fram en utredning om sin ekonomiska situation. Eftersom klienten inte hade lagt fram en tillräcklig utredning, beslutade tjänstemannen verkställa beslutet trots att klienten hade sökt ändring i det inom den föreskrivna tidsfristen. På den förfrågningsblankett som tjänsteinnehavaren sänt till banken hade denne dock antecknat att beslutet vunnit laga kraft, eftersom tjänsteinnehavaren hade antagit att beslutet vunnit laga kraft efter att den tidsfrist klienten getts för inlämnande av utredning löpt ut.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att ett beslut vinner laga kraft då det inte längre är möjligt att söka ändring i det med ordinära rättsmedel. Eftersom klienten i det aktuella fallet hade sökt ändring i beslutet hade det inte vunnit laga kraft. Blankettens anteckning om att beslutet vunnit laga kraft var därmed felaktig. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att de uppgifter som ges av en myndighet ska vara korrekta.

Eftersom tjänsteinnehavaren i det aktuella fallet inte uppsåtligen hade lämnat banken felaktiga uppgifter, nöjde sig biträdande justitiekanslerns ställföreträdare med att uppmärksamma tjänsteinnehavaren på skyldigheten att se till att de dokument denne utarbetar innehåller korrekta uppgifter (OKV/1160/1/2016; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Outi Kauppila).

Verkställandet av ett laga kraft vunnet beslut

För att sådan personlig assistans som avses i handikappservicelagen ska ordnas förutsätts det att den gravt handikappade har resurser att definiera assistansens innehåll och sättet att ordna den.

En samkommun hade ansett att en person som ansökt om personlig assistans inte hade sådana resurser. Förvaltningsdomstolen hade emellertid i sitt avgörande med anledning av den berörda personens besvär konstaterat att denne hade sådana resurser som avsågs i lagen. Förvaltningsdomstolen upphävde därmed samkommunens beslut och återförvisade ärendet till samkommunen för beviljande av personlig assistans. Efter att förvaltningsdomstolens beslut vunnit laga kraft beslutade samkommunen, då den behandlade ärendet på nytt, inhämta en läkares bedömning av den berörda personens resurser. Enligt beslutet gjordes detta i syfte att verkställa förvaltningsdomstolens beslut, och ärendet skulle tas till ny behandling efter att läkarutlåtandet getts.

Den gravt handikappade personens far anförde klagomål över saken hos justitiekanslern, och ansåg att läkarutlåtandet hade inhämtats bara i avsikt att ifrågasätta förvaltningsdomstolens förpliktande beslut. Klaganden frågade om samkommunen varit skyldig att verkställa förvaltningsdomstolens laga kraft vunna beslut.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att det rättsskydd som garanteras i grundlagen förutsätter att en lägre myndighet utan dröjsmål verkställer det beslut genom vilket en besvärsinstans ändrat myndighetens eget beslut. Också kravet på tillbörlig service inom förvalt-

ningen och kravet på att ärendena ska behandlas utan dröjsmål förutsätter detsamma. Eftersom förvaltningsdomstolens återförvisningsbeslut innefattade ett avgörande av sakfrågan, som gällde beviljande av personlig assistans, var samkommunen inte längre behörig att utreda grunderna för beviljande av assistans exempelvis genom att inhämta ett läkarutlåtande om saken. Eftersom det på grundval av ordalydelsen i samkommunens beslut emellertid i viss mån förblev oklart i vilket syfte kommunen inhämtat läkarutlåtandet, nöjde sig biträdande justitiekanslern med att uppmärksamma kommunen på skyldigheten att utan dröjsmål verkställa förvaltningsdomstolens laga kraft vunna beslut (OKV/572/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kauppila).

Rätten att använda egna telefoner vid en avgiftningsstation

Enligt de regler som gällde vid en avgiftningsstation var det under den tid avgiftningen pågick förbjudet för klienterna att förfoga över och använda sina egna mobiltelefoner. Den utredning som erhållits i ärendet visade dock att klienterna trots de nämnda reglerna hade möjlighet förutom att använda stationens klienttelefoner även att på begäran använda sina egna telefoner, trots att telefonerna förvarades i ett låst skåp i stationens kansli. Enligt utredningen informerades klienterna om rätten att använda sina egna telefoner då de anlände till stationen. Av ett klagomål framgick det dock att klaganden inte hade informerats om denna rättighet. Klaganden hade av integritetsskäl inte velat använda sig av klienttelefonerna och ansåg därmed att det varit fråga om en begränsning av yttrandefriheten.

Frågan berörde självbestämmanderätten, yttrandefriheten och integritetsskyddet för klienterna vid avgiftningsstationen. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att stationens praxis, som innebar att klienterna överlämnade sina telefoner för att förvaras i ett låst skåp, inte stod i strid med klienternas rättigheter, under förutsättning att telefonerna överlämnades frivilligt och klienterna trots detta de facto hade möjlighet att använda dem. Då en klient använder avgiftningsstationens klienttelefon kan det leda till att dennes kundrelation inom missbrukarvården blottläggs för någon som klienten inte vill avslöja saken för. Integritetsskyddet kan således åtminstone för vissa klienters del utgöra ett hinder för användning av klienttelefonerna. Ifall klienterna inte underrättas om att de, trots det ovillkorliga förbud som föreskrivits i stationens regler, har möjlighet att använda också sina egna telefoner, kan det de facto vara fråga om en begränsning av deras rättigheter. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade stationen på att det i syfte att trygga klienternas rättigheter således finns skäl att säkerställa att klienterna informeras om rätten att använda sina egna telefoner. Han konstaterade även att stationens regler borde ses över så att de blir förenliga med stationens praxis, i syfte att undvika oklarheter och missförstånd. Han uppmärksammade samtidigt stationen på att också det ovillkorliga förbud mot sällskapande som föreskrivits i stationens regler borde justeras så att det blir förenligt med stationens praxis (OKV/740/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Meddelande av tidpunkten för vård

I ett klagomål aktualiserades ett fall där klaganden hade försökt reservera en läkartid vid en hälsovårdscentral, men inte hade getts någon tid på grund av att det inte fanns några lediga tider under den närmaste månaden. Klaganden ha-

de uppmanats återkomma, och då klaganden på nytt tagit kontakt hade denne tilldelats en mottagningstid.

Biträdande justitiekanslern ansåg att det inte är korrekt att en kund meddelas att mottagningstider tilldelas bara för en månad i sänder och att det inte finns några lediga tider kvar. Enligt lagen om patientens ställning och rättigheter ska patienten meddelas en tidpunkt när han eller hon får vård. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade hälsovårdscentralen på vikten av att iaktta bestämmelserna i lagen om patientens ställning och rättigheter (OKV/200/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kostama).

Bristfällig rådgivning angående ordnande av tandvård

En kommun hade lagt ut sina munhälsovårdstjänster till ett privat hälso- och sjukvårdsföretag. Av ett klagomål framgick det att klaganden konstaterats vara i behov av protetisk tandvård som var så krävande att klaganden behövde specialisttandvård. Kommunens hälsovårdscentral hade i samförstånd med klaganden gett denne en remiss med stöd av vilken klaganden på egen bekostnad skulle skaffa en vårdplan hos den närmaste specialisttandläkaren i protetik vid ett annat privat hälso- och sjukvårdsföretag. Efter att vårdplanen upprättats hade hälsovårdscentralen emellertid beslutat hänvisa klaganden till ett verksamhetsställe vid det hälso- och sjukvårdsföretag som svarade för kommunens munhälsovård. Klaganden riktade kritik mot denna lösning. Det framgick varken av regionförvaltningsverkets utlåtande eller av den övriga utredningen varför hälsovårdscentralen inte i första hand hade sänt patienten till detta verksamhetsställe, redan i det skede då vårdplanen upprättades. I regionförvaltningsverkets utlåtande konstaterades det att den information som patienten ska ges om genomförandet av vården som helhet innehöll väsentliga brister och att hälsovårdscentralen hade handlat inkonsekvent i det skede då behovet av protetisk vård bedömdes. Vårdplanen och upprättandet av den utgör en väsentlig del av vården som helhet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att hälsovårdscentralens inkonsekventa handlande och bristfälliga information hade skapat ovisshet om på vilket sätt och var klaganden skulle ges specialisttandvård. Biträdande justitiekanslern ansåg, liksom regionförvaltningsverket, att den information som ges till patienten utgör en viktig del av vården som helhet. Bristerna i den information som berörde patientens vård och vårdplan hade i det aktuella fallet ökat patientens ovisshet om valfrihetens omfattning och försvårat genomförandet av vården om helhet.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade hälsovårdscentralens ansvariga tandläkare på tillgodoseendet av patientens rätt till information enligt lagen om patientens ställning och rättigheter (OKV/1467/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Irma Tolmunen).

Skyldigheten att bifoga anvisningar om omprövning till en klientavgiftsfaktura

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot att välfärdssektorn i en stad tog ut en avgift för ett sådant B-utlåtande som behövdes för inlämnande av en ansökan till FPA om att läkemedelsvård skulle omfattas av specialersättning.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att det enligt den erhållna utredningen förblev oklart om B-utlåtandet var avgiftsbelagt eller inte. Enligt den faktureringspraxis som iakttogs inom stadens välfärdssektor var de läkar-

utlåtanden som skrevs ut för FPA dock avgiftsbelagda. I lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården bestäms det att det är möjligt att söka ändring i beslut om klientavgifter. Efter att omprövning av ett beslut begärts kan ärendet föras till förvaltningsdomstolen för behandling.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att frågan om huruvida det läkarutlåtande som behövdes för en ansökan om att sådan läkemedelsvård som en läkare ordinerat sin patient skulle omfattas av specialersättning var avgiftsbelagt eller inte var en sådan materiell fråga rörande klientavgifterna inom hälso- och sjukvården som justitiekanslern inte kan avgöra. När det gällde att inom ramen för laglighetskontrollen granska tjänsteutövningen hos de berörda tjänstemännen hänvisade biträdande justitiekanslern till det som Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland konstaterat i sitt tillkännagivande 21.10.2015 samt till det som social- och hälsovårdsministeriet framfört i sin anvisning Kommuninfo (4/2016) 22.9.2016. Generellt ansåg biträdande justitiekanslern att det var synnerligen otillfredsställande att det inte på riksplanet utfärdats några enhetliga anvisningar om denna fråga inom hälso- och sjukvården, som aktualiseras regelbundet och som även är av praktisk betydelse för ett stort antal personer. Med hjälp av enhetliga riksomfattande anvisningar om saken skulle förvaltningsverksamheten underlättas och klienternas rättsskydd förbättras. Den erhållna utredningen visade dock att stadens välfärdssektor inte kunde anses ha handlat lagstridigt eller i strid med sina skyldigheter i det aktuella fallet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade vidare att det inte hade fogats några anvisningar om omprövning till den klientavgiftsfaktura som avsågs i klagomålet. Enligt den utredning som getts av stadens välfärdssektor hade man för avsikt att utreda frågan rörande meddelandet av anvisningar om omprövning och underrätta klaganden om möjligheten till ändringssökande. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det i 46 § i förvaltningslagen bestäms att anvisningar om hur man begär omprövning ska ges samtidigt som beslutet meddelades, och att förfarandet till denna del varit felaktigt. Tidsfristen för begäran om omprövning började i det aktuella fallet löpa då anvisningarna om omprövning beträffande fakturan bevisligen delgetts den betalningsskyldige. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadens välfärdssektor på skyldigheten att i enlighet med 46 § i förvaltningslagen ge anvisningar om omprövning (OKV/1806/1/2015 och OKV/1807/1/2015; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Irma Tolmunen).

Miljöförvaltningen

Avgöranden

Närings-, trafik- och miljöcentralerna

Försummelse av att behandla en förvaltningsklagan

En förvaltningsklagan hade varit under behandling hos en närings-, trafik- och miljöcentral (NTM-central) i över tre år. Efter att klagan registrerats i NTM-centralens ärendehanteringssystem hade ärendet tilldelats en tjänsteman hos vilken handlingarna blivit liggande. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i sitt avgörande att hanteringen av ärenden som är under behandling hos en myndighet och uppföljningen av ärendenas behandling ska ordnas på ett sådant sätt att dylika dröjsmål inte kan uppkomma (OKV/1444/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Kravet på tydligt språkbruk

En NTM-central hade i sina utlåtanden angående dikningsanmälningar gett anvisningar vars syfte var att förbättra miljön. Klaganden kallade dessa anvisningar för ”villkor”. Anvisningarna hade dock inte någon rättsligt bindande verkan, utan de var till sin karaktär rekommendationer. En försummelse av att iaktta dessa anvisningar kunde inte heller direkt föranleda en skyldighet att ansöka om tillstånd för ett dikningsprojekt.

Den serviceprincip som gäller inom förvaltningen och kravet på gott språkbruk skulle ha tillgodosetts bättre ifall utlåtandet hade utarbetats så att det varit ännu tydligare när det gällde anvisningarnas rekommendationskaraktär, den rättsliga grunden för utlåtandet samt det faktum att en försummelse av att iaktta villkoren kunde föranleda tillståndsplikt för projektet. Biträdande justitiekanslern delgav NTM-centralen sin uppfattning om kraven på god förvaltning (OKV/1143/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Anu Räty).

Den kommunala och övriga självstyrelsen

Motivering av bygglovsbeslut gällande mindre undantag

Ett bostadsaktiebolag hade genom ett tjänsteinnehavarbeslut av direktören för byggnadstillsynen i en stad beviljats bygglov för byggande av hissar. Bygglovet innefattade ett mindre undantag från det krav som ställts på bredden för trapphusets utgång i de brandsäkerhetsanvisningar som ingår i Finlands byggbestämmelsesamling. Grunderna för detta undantag framgick dock inte av beslutet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att skyldigheten att motivera förvaltningsbeslut hör till de centrala krav på god förvaltning som ålagts myndigheterna. Motiveringen får utelämnas bara i sådana undantagsfall som föreskrivs i lag. Också bygglovsbeslut ska i regel alltid motiveras genom att det uppges vilka omständigheter och utredningar som påverkat avgörandet samt genom att det nämns vilka bestämmelser som tillämpats. Beviljandet av tillstånd påverkar nämligen rättigheterna och intressena också för andra än tillståndshavaren, och ofta har också andra än tillståndshavaren rätt att söka ändring i ett tillståndsbeslut.

Beviljandet av tillstånd till ett mindre undantag i samband med bygglov innefattar ändamålsenlighetsprövning, vilket innebär att det i allmänhet inte kan anses vara onödigt att motivera ett beslut rörande en sådan fråga. Ändamålsenlighetsprövningen avgränsas av de allmänna förvaltningsrättsliga principerna. Ett förfarande som strider mot dessa principer kan innebära missbruk av prövningsrätten. Kraven på att myndighetsverksamheten ska vara objektiv och opartisk kan anses förutsätta att också utomstående personer ska kunna granska grunderna för beslutsfattandet och göra slutledningar angående myndighetens praxis och tolkningar. Förvaltningens transparens kan även bidra till att myndighetsverksamhetens trovärdighet ökar, liksom allmänhetens förtroende för den.

Stadens direktör för byggnadstillsynen samt byggnadsnämnden uppmärksammades på synpunkterna rörande motiverandet av beslut (OKV/494/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Anu Räty).

Fastställandet av servitut för vägförbindelse i samband med tomtindelning

En stadsgeodet hade i sitt tjänsteinnehavarbeslut gällande ändring av tomtindelningen anvisat en annan plats för en vägförbindelse än vad parterna i fastighetsköpet avtalat om i sina köpebrev. Vid fastighetsbildningsförrättningen hade servitutet gällande vägförbindelsen emellertid fastställts på det sätt som angetts i köpebreven. Både ärendet gällande ändring av tomtindelningen och styckningsärendet hade avgjorts genom laga kraft vunna domstolsbeslut. Biträdande justitiekanslern ansåg att det beslut om vägförbindelsens plats som fattats i samband med tomtindelningen inte hade någon fristående rättslig betydelse och att beslutet inte hade några bindande rättsverkningar med avseende på den senare fastighetsbildningen. Han hade bl.a. av dessa orsaker inte anledning att anse att stadsgeodeten, förvaltningsdomstolen eller högsta förvaltningsdomstolen utövat sin prövningsrätt i strid med lag (OKV/323/1/2015; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Anu Räty).

6

Övervakning av den verksamhet 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 sitt ärende 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 i samband med extraordinärt ändringssökande hos högsta domstolen. När tvistemål, brottmål och barnskyddsärenden behandlas vid domstolen får i regel bara advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd anlitas som rättegångsombud eller rättegångsbiträden. Likaså kan bara dessa förordnas till försvarare och målsägandebiträden i brottmål samt tillhandahålla rättshjälp.

Advokat är den som är medlem i landets allmänna offentligrättsliga advokatförening (Finlands Advokatförbund) och har införts i advokatregistret. Som advokat är det möjligt att godkänna en person som har avlagt högre högskoleexamen i juridik och som är känd för redbarhet samt i fråga om övriga egenskaper och levnadssätt är lämplig att utöva advokatverksamhet. Den som godkänns som advokat ska dessutom ha avlagt en examen om de bestämmelser som gäller advokatverksamhet och vad god advokatsed kräver (advokatexamen) och ha förvärvat den skicklighet som krävs för utövande av advokatverksamhet och sådan praktisk erfarenhet som föreskrivs i Finlands Advokatförbunds stadgar. Personen i fråga får inte ha försatts i konkurs och det får inte finnas några begränsningar i fråga om personens handlingsbehörighet. 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 iaktta god advokatsed och de anvisningar som fastställts för medlemmarna. Finlands Advokatförbunds delegation har fastställt regler om god advokatsed och en anvisning om advokatarvoden. På sådana advokatförfaranden som ur konsumentens synvinkel är otillbörliga eller strider mot god sed tillämpas konsumentskyddslagen.

Offentliga rättsbiträden är tjänstemän vid de rättshjälpsbyråer som upprätthålls av statens

rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt. Behörighetsvillkoren för ett offentligt rättsbiträde omfattar högre högskoleexamen i juridik samt tillräcklig erfarenhet av arbete som rättegångsbiträde eller av domaruppgifter. Ett offentligt rättsbiträde ska hederligt och samvetsgrant utföra de uppgifter som anförtrotts 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, inte har försatts i konkurs och vars handlingsbehörighet inte har begränsats. Tillräckligt insatt i uppdraget är en person som har avlagt advokatexamen eller fullgjort domstolspraktik, under minst ett år har arbetat som åklagare, eller efter att ha avlagt högre högskoleexamen i juridik under minst ett år har varit verksam i andra uppgifter som gör honom eller henne förtrogen med uppdraget som rättegångsombud och rättegångsbiträde. Ett rättegångsbiträde med tillstånd ska redbart och samvetsgrant fullgöra de uppdrag som anförtrotts honom eller henne. 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 omfattar 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 både när de uppträder inför domstol eller någon annan myndighet och 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. Vid tillsynsförfarandet bedömer nämnden 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 advokaten har åsidosatt sina skyldigheter på grund av avsaknad av sådan yrkeskunskap eller annan skicklighet som hade krävts för en adekvat skötsel av uppdraget.

Tillsynsnämnden kan även fastställa disciplinära påföljder för advokater. Till de disciplinära påföljderna hör uteslutning ur Finlands Advokatförbund, en påföljdsavgift på minst 500 och högst 15 000 euro samt tilldelande av en varning eller en anmärkning. Ett tillsynsärende inleds genom ett skriftligt klagomål angående en advokat, genom en anmälan från justitiekanslern (då justitiekanslern anser att en advokat försummat sina förpliktelser) eller genom en anmälan av domstolen (då en advokat visat sig vara oredlig, oförståndig eller oskicklig eller annars olämplig för sitt uppdrag). Ett tillsynsärende inleds också när Finlands Advokatförbunds styrelse har beslutat överföra ett ärende som kommit till dess kännedom för att behandlas i tillsynsnämnden. Exempelvis frågor som Finlands Advokatförbunds styrelse har fått kännedom om i samband med inspektioner av advokatbyråer har överförts till tillsynsnämnden.

På avslutande av tjänsteförhållandet för ett offentligt rättsbiträde tillämpas statstjänstemannalagens allmänna bestämmelser. När det gäller disciplinära påföljder står offentliga rättsbiträden i likhet med advokater under Finlands Advokatförbunds tillsyn.

Rättegångsbiträdesnämnden svarar för återkallandet av ett tillstånd att vara verksam som rättegångsombud och rättegångsbiträde i det fall att ett rättegångsbiträde med tillstånd inte längre uppfyller villkoren 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. Beslut om återkallande av ett tillstånd och påförande av en påföljdsavgift fattas av rättegångsbiträdesnämnden. Den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund gör en framställning till rättegångsbiträdesnämnden om återkallande av tillståndet eller påförande av påföljdsavgiften. Beslut om tilldelande av en varning eller anmärkning fattas av tillsynsnämnden. Ett tillsynsärende inleds genom ett skriftligt klagomål angående ett rättegångsbiträde med tillstånd, genom en anmälan från justitiekanslern (då justitiekanslern anser att ett rättegångsbiträde med tillstånd har försummat sina skyldigheter) eller genom en anmälan av domstolen (då den som är verksam som rättegångsbiträde med tillstånd visat sig vara oredlig, oförståndig eller oskicklig eller annars olämplig för sitt uppdrag).

I de bestämmelser som trädde i kraft vid ingången av år 2013 understryks det att den tillsynsnämnd och tillsynsenhet som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund har en oberoende ställning. Tillsynsenheten svarar för beredningen av de tillsynsärenden och arvodestvister som behandlas i tillsynsnämnden. Anställda 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 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 i det fall att 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 justitiekanslerns uppfattning inte är behörig att vara advokat. För sitt övervakningsuppdrag delges justitiekanslern de beslut som Finlands Advokatförbunds styrelse fattat i medlemskapsärenden och de beslut som tillsynsnämnden fattat i tillsynsärenden och i fråga om 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 att vara verksam som advokat eller sänka aktningen för advokatkåren. År 2016 gjordes tre sådana underrättelser till justitiekanslern. Justitiekanslern har även rätt att anföra besvär hos Helsingfors hovrätt över beslut som Finlands Advokatförbunds styrelse har fattat i ärenden som gäller medlemskap i Finlands Advokatförbund och över beslut som tillsynsnämnden har fattat i tillsynsärenden. Över hovrättens beslut har justitiekanslern rätt att anföra besvär hos högsta domstolen, ifall besvärstillstånd meddelas. När hovrätten behandlar besvärsärendet 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 anförs direkt hos justitiekanslern, överför justitiekanslern i allmänhet klagomålet till den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund för att behandlas i enlighet med tillsynsförfarandet. År 2016 överförde justitiekanslern 12 sådana klagomål till tillsynsnämnden. Justitiekanslern överför dock inte klagomålet ifall det är uppenbart ogrundat eller det är

klart att tillsynsnämnden skulle lämna klagomålet utan prövning. Tillsynsnämnden prövar inte klagomål över ärenden som har avgjorts tidigare, om inte klagomålet innefattar ny utredning som inverkar på saken. Även om nämndens beslut inte har samma rättskraftsverkan som domstolsavgöranden, har högsta domstolen (HD 1997:158) konstaterat att ett disciplinärt ärende som har 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 händelser klagomålet gäller. Med anledning av ett klagomål som gäller en advokat kan justitiekanslern även yrka på att Finlands Advokatförbunds styrelse ska vidta åtgärder rörande advokatens medlemskap i advokatförbundet. Justitiekanslern är däremot inte behörig att befatta sig med arvodestvister.

Sådana klagomål rörande Finlands Advokatförbunds styrelses förfarande i medlemskapsärenden eller tillsynsnämndens förfarande i tillsynsärenden eller arvodestvister som anförs hos justitiekanslern hänför sig till laglighetskontrollen av 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. Medlemmarna i tillsynsnämnden handlar å sin sida under domaransvar. Klagomål över tillsynsnämndens förfarande kan exempelvis innefatta påståenden om att tillsynsnämnden ogrundat lämnat ett klagomål utan prövning eller om att en medlem av tillsynsnämnden 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. Beslut om återkallande av ett tillstånd och påförande av en påföljdsavgift fattas emellertid av rättegångsbiträdesnämnden, till vilken tillsynsnämnden kan göra en framställning om saken. Rättegångsbiträdesnämnden kan också ge den berörda personen en varning eller återförvisa tillsynsärendet till tillsynsnämnden för behandling.

År 2016 anförde justitiekanslern i ett fall besvär hos Helsingfors hovrätt över rättegångsbiträdesnämndens beslut om att tilldela ett rättegångsbiträde med tillstånd en varning i stället för att i enlighet med tillsynsnämndens förslag återkalla biträdets tillstånd. Dessutom gav justitiekanslern Helsingfors hovrätt yttranden bl.a. i ärenden rörande behörigheten för rättegångsbiträden med tillstånd.

År 2016 gav justitiekanslern också ett yttrande till högsta domstolen (OKV/16/41/2016) i ett ärende som berörde behörigheten för ett rättegångsbiträde med tillstånd och där högsta domstolen beviljat justitiekanslern besvärsrätt. I yttrandet konstaterades det att justitiekanslern i egenskap av främjare av det allmännas intresse och övervakare av yrkesutövningen bland rättegångsbiträden med tillstånd borde ha rätt att söka ändring i ett avgörande genom vilket hovrätten beviljat en sådan person tillstånd som enligt rättegångsbiträdesnämnden inte uppfyller de villkor som föreskrivs för beviljande av tillstånd. Enligt justitiekanslerns uppfattning kräver det allmännas intresse och tillgodoseendet av klienternas rättsskydd att den berörda personens behörighet att vara verksam som rättegångsbiträde vid behov kan föras till domstolen för bedömning genom ändringssökande. Högsta domstolen fastslog i sitt beslut 16.12.2016 (HD 2016:89) att justitiekanslern inte har besvärsrätt i denna situation, och konstaterade att det system för

ändringssökande som föreskrivs i lagen till denna del kan betraktas som bristfälligt. Helsingfors hovrätts avgörande (13.11.2014/2159), där det fastslagits att tillstånd att vara verksam som rättegångsbiträde inte kan förvägras på grundval av att det påvisats brister i den berörda personens yrkeskunnande, vann således laga kraft. Justitiekanslern beslutade med anledning av detta göra en framställning till justitieministeriet med förslag till ändring av lagen om rättegångsbiträden med tillstånd bl.a. till den del lagen gäller behörigheten hos den som ansöker om tillstånd samt justitiekanslerns besvärsrätt (OKV/3/50/2016).

Avgöranden

Dröjsmål vid tillsynsnämnden

Tillsynsnämnden hade 5.11.2015 meddelat sitt beslut i ett tillsynsärende som gällde en advokat. Av beslutet framgick det att tingsrätten år 2006 hade tillställt tillsynsnämnden en tingsrättsdom genom vilken advokaten hade dömts för grovt skattebedrägeri och bokföringsbrott. Domen hade inte vunnit laga kraft, och hovrätten hade sedermera förkastat åtalen. I det beslut som tillsynsnämnden meddelade år 2015 påfördes advokaten inte några disciplinära påföljder. Ärendet hade varit under behandling vid tillsynsnämnden i ca nio år.

Enligt tillsynsnämndens utredning hade avgörandet av ärendet fördröjts på grund av ett mänskligt misstag. Eftersom tillsynsnämnden dock hade meddelat att nämnden i fortsättningen skulle fästa vikt vid tillsynsärendenas uppföljning i synnerhet i sådana fall där man väntar på att en dom ska vinna lag kraft eller inväntar ett avgörande av en annan myndighet, ansåg justitiekanslern att det var en tillräcklig åtgärd att allvarligt uppmärksamma tillsynsnämnden på vikten av att ärendena behandlas utan dröjsmål (OKV/62/41/2015; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Minna Ruuskanen).

7

Statistik

Uppgifter och åtgärder

Övervakning av republikens presidents och statsrådets ämbetsåtgärder

Statsrådets allmänna sammanträden samt föredragningar för republikens president

Sammanträden

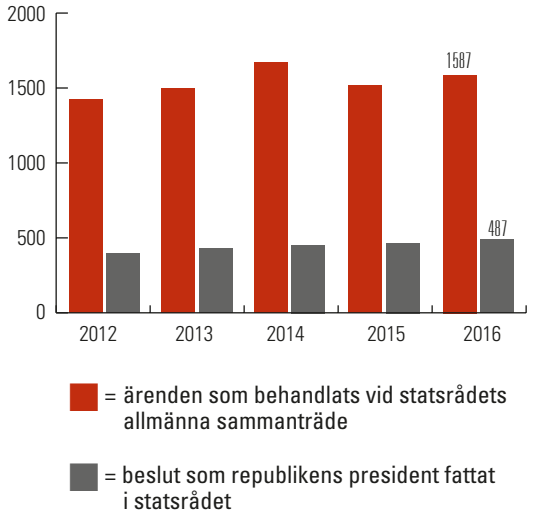
Statsrådets allmänna sammanträde	60
Föredragning för republikens president	26

Behandlade ärenden

Statsrådets allmänna sammanträde	1 587
Föredragning för republikens president	487

Granskade protokoll

Statsrådets allmänna sammanträde	68
Föredragning för republikens president	28



Begäranden om utlåtanden och ställningstaganden

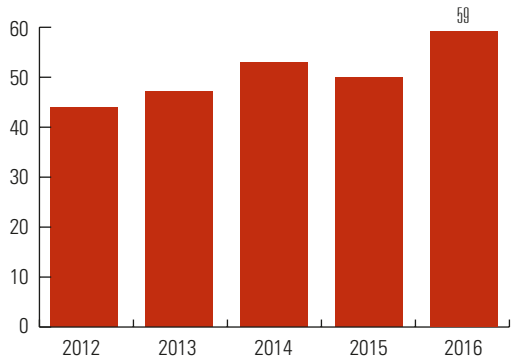
Inledda ärenden

Republikens president, statsrådet och ministerierna	59
Övriga myndigheter	15
Sammanlagt	74

Avgjorda ärenden

Åtgärder

1) skriftliga utlåtanden	59
2) framställning	1
Inget behov av åtgärder	10
Sammanlagt	70



= begäranden om utlåtanden och ställningstaganden som framställts av republikens president, statsrådet och ministerierna

(siffrorna innefattar inte sådana begäranden om upplysningar och utlåtanden som avses i 108 § 2 mom. i grundlagen)

Laglighetskontrollen av myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter

Klagomål

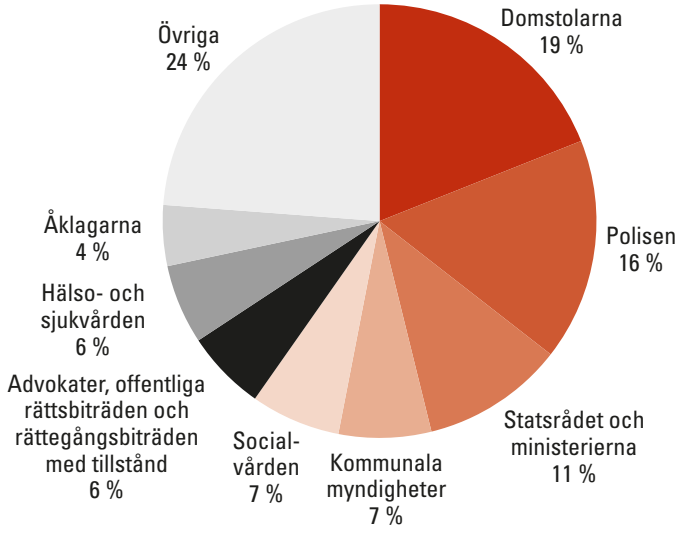
Mottagna klagomål 1 987

Klagomålen gällde följande myndigheter eller ärendekategorier

1) statsrådet eller ministerierna	211
2) allmänna domstolar, brottmål	105
3) allmänna domstolar, andra ärenden	191
4) förvaltningsdomstolarna	59
5) specialdomstolarna	22
6) åklagarmyndigheterna	91
7) polismyndigheterna	329
8) utsökningsmyndigheterna	60
9) fångvårdsmyndigheterna	6
10) övriga justitieförvaltningsmyndigheter	43
11) utrikesförvaltningsmyndigheterna	3
12) regionförvaltnings- och inrikesförvaltningsmyndigheterna	85
13) försvarsförvaltningsmyndigheterna	3
14) skattemyndigheterna	32
15) övriga finansmyndigheter	35
16) undervisningsmyndigheterna	51
17) jord- och skogsbruksmyndigheterna	14
18) trafik- och kommunikationsmyndigheterna	18
19) näringsmyndigheterna	22
20) socialvården	133
21) socialförsäkring	54
22) arbetarskyddet och andra ärenden som hör till social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde	6
23) hälso- och sjukvården	118
24) arbetsmyndigheterna	32
25) miljömyndigheterna	15
26) kommunala myndigheter	137
27) kyrkliga myndigheter	1
28) övriga myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter	89
29) advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd	119
30) privaträttsliga ärenden	56
31) övriga ärenden	149

Sammanlagt (ett och samma klagomål kan gälla flera myndigheter eller ärendekategorier) 2 289

Klagomålen riktade sig i huvudsak mot följande sektorer



Avgjorda klagomål 1 963

Ärenden som föranledde utredningsåtgärder

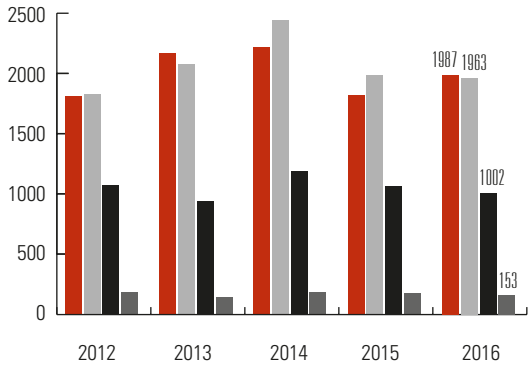
Åtgärder

1) åtal	-
2) anmärkningar	2
3) delgivning av uppfattning eller anvisning	122
4) framställning	1
5) andra ställningstaganden	21
6) andra åtgärder	4
7) korrigering under behandlingen	3
Inget felaktigt förfarande kunde konstateras	849
Sammanlagt	1 002

Ärenden som inte förutsatte några utredningsåtgärder

1) ärendet hörde inte till justitiekanslerns behörighet	147
2) ärendet var under behandling hos en behörig myndighet eller kunde överklagas	217
3) ärendet överfördes till riksdagens justitieombudsman	65
4) ärendet överfördes till riksåklagaren	9
5) ärendet överfördes till Finlands Advokatförbund	12
6) ärendet överfördes till en behörig myndighet	13
7) ärendet var så oklart att det inte kunde undersökas	176
8) ärendet förföll på grund av att klagomålet återtogs eller av någon annan orsak	340
9) det var fråga om ett mer än två år gammalt ärende	52
Sammanlagt	1 031

Ett och samma klagomål kan föranleda flera åtgärder.

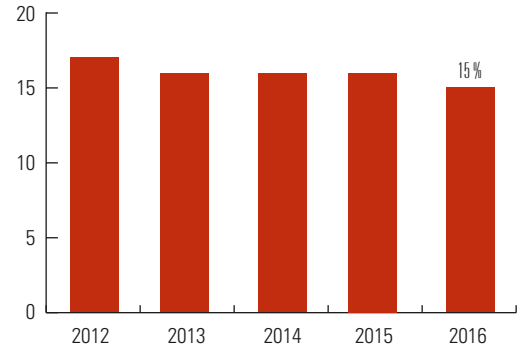


= inkomna klagomål

= avgjorda klagomålsärenden

= klagomålsärenden som krävt utredningsåtgärder

= påföljdsavgöranden i klagomålsärenden



= andelen påföljdsavgöranden av samtliga klagomålsärenden som krävt utredningsåtgärder (%)

(siffrorna gällande klagomålsärenden innefattar även klagomål mot republikens president och statsrådet samt advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd)

Granskning av straffdomar och ärenden som berör domares tjänstebrott

Granskning av straffdomar

Domar som inkommit för granskning	4 170
Granskade domar	3 853
Ärenden som inletts med anledning av granskade domar	36

Avgöranden
Åtgärder

1) anmärkning	7
2) delgivning av uppfattning eller anvisning	21
Inget behov av åtgärder	1
Sammanlagt	29

Ärenden som berör domares tjänstebrott

Meddelanden till justitiekanslern från

1) hovrätterna	1
2) polisen	26
Sammanlagt	27

Avgöranden
Åtgärder

1) anmärkning	3
2) delgivning av uppfattning eller anvisning	1
Inget behov av åtgärder	47
Sammanlagt	51

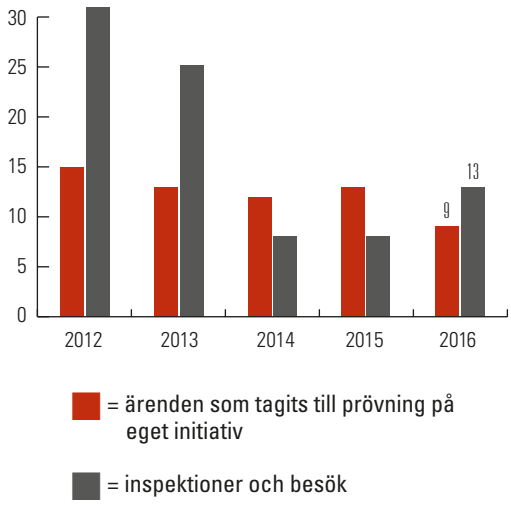
Ärenden som inletts på eget initiativ och inspektioner

Ärenden som inletts på eget initiativ 9

Avgöranden
Åtgärder
1) delgivning av uppfattning eller anvisning 5
2) andra åtgärder 3
Inget behov av åtgärder 2

Sammanlagt 10

Inspektioner och besök 13



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

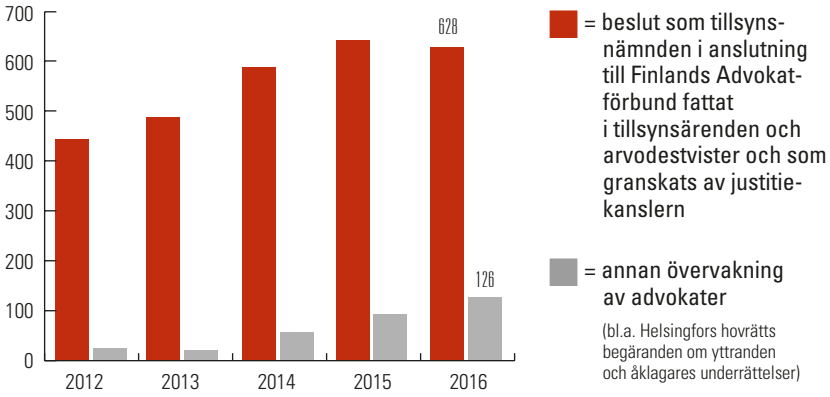
Inledda ärenden

Tillsynsärenden och arvodestvister	628
Annan övervakning av advokater (bl.a. Helsingfors hovrätts begäranden om yttranden och åklagares underrättelser)	126
Sammanlagt	754

Avgöranden

Åtgärder

1) skriftliga utlåtanden	38
2) delgivning av uppfattning eller anvisning	1
3) andra åtgärder	1
4) ärendet överfördes till Finlands Advokatförbund	2
Inget behov av åtgärder	606
Sammanlagt	648



Arbetssituationen

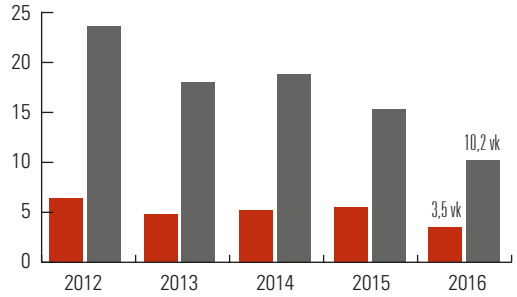
Ärenden som inletts under år 2016

Klagomålsärenden	1 987
Övriga laglighetskontrollärenden	812
Sammanlagt	2 799

Ärenden som avgjorts under år 2016	2 865

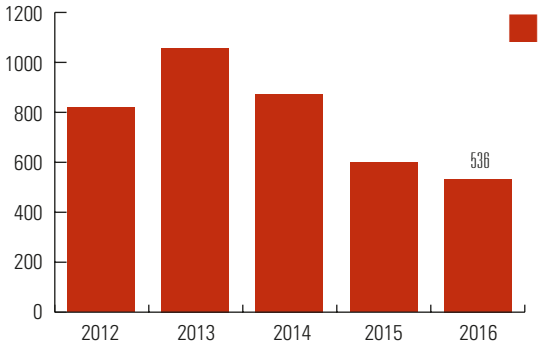
Ärenden under behandling vid utgången av år 2016

Ärenden som inkommit år 2015	5
Ärenden som inkommit år 2016	531
Sammanlagt	536



= medianbehandlingstid för avgjorda klagomålsärenden (veckor)

= genomsnittlig behandlingstid för avgjorda klagomålsärenden (veckor)



= ärenden som var under behandling vid utgången av året (klagomålsärenden och andra laglighetskontrollärenden)

Vid utgången av år 2016 var 417 klagomålsärenden under behandling vid justitiekanslersämbetet, varav inte ett enda hade varit under behandling i mer än ett år.

8

Bilagor

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,
- lagen om justitiekanslern i statsrådet,
- statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet,
- lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman,
- 6 § 3 mom., 7 c § 1 mom. och 10 § i lagen om advokater,
  samt
- 9 §, 10 §, 14 § 1 mom., 25 § och 28 § 4 mom. i lagen om rättegångsbiträden med tillstånd.

Justitiekanslern har fastställt justitiekanslersämbetets arbetsordning med stöd av 12 § 2 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet och 3 § i statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet.

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 om föreskrivs i 4–6 § eller gemensamt av flera.

8 §

Placering av tjänstemän

Justitiekanslern bestämmer, efter att ha hört avdelningscheferna, på föredragning av kanslichefen placeringen av tjänstemännen i avdelningar och enheter.

Tjänstemännens uppgifter och ställföreträdare

9 §

Kanslichefen

Kanslichefen skall

1) leda justitiekanslersämbetets interna verksamhet samt se till att verksamheten ger resultat och utvecklas,
2) föredra justitiekanslersämbetets arbetsordning,
3) bereda ärenden som gäller justitiekanslersämbetets verksamhets- och ekonomiplan samt budget,
4) behandla ärenden som gäller tillsättande av tjänster, beviljande av tjänstledighet och avslutande av tjänsteförhållanden samt tjänstearrangemang och övriga personalärenden,
5) svara för beredningen av justitiekanslerns berättelse,
6) fördela ärendena mellan avdelningarna och administrativa enheten,
7) delta i beredningen av justitiekanslerns utlåtanden, samt
8) behandla de övriga ärenden som justitiekanslern på grund av dessas natur tilldelar 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 datanät 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

Registratorn skall vid registreringen av de handlingar som har inkommit till ämbetsverket, på handlingarna och i diariet anteckna vilken avdelning eller enhet ärendet hör till.

Efter att justitiekanslern och biträdande justitiekanslern har bekantat sig med de inkomma handlingarna skall kanslichefen kontrollera fördelningen av ärendena.

Avdelningschefen, som tillställs de ärenden som överförs till hans avdelning, fördelar ärendena mellan avdelningens tjänstemän.

Vid oklarhet om vilken avdelning eller enhet ett ärende ankommer på, bestämmer kanslichefen var det skall behandlas.

25 §

Beslutsförteckning

Över de ärenden som avgörs vid ämbetsverket utan expedition, förs en beslutsförteckning.

Av beslutsförteckningen skall framgå vad beslutet gäller, beslutsdatum och nummer, vilka som har föredragit och avgjort ärendet samt namnen på dem som har fått kopior av beslutsförteckningen.

25 a §

Tjänstledigheter *(fogades 19.9.2016, trädde i kraft 1.10.2016)*

I 7 § i statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet föreskrivs det om beviljande av tjänstledighet beroende på prövning.

Ett ärende som gäller annan tjänstledighet avgörs utan föredragning när det gäller kanslichefen av justitiekanslern, när det gäller avdelningschefen av kanslichefen, när det gäller en avdelningstjänsteman av avdelningschefen samt när det gäller en tjänsteman vid administrativa enheten av kanslichefen.

26 §

Semestrar *(ändrades 19.9.2016, trädde i kraft 1.10.2016)*

Justitiekanslern beslutar själv om sin semester. Biträdande justitiekanslern och kanslichefen beviljas semester av justitiekanslern, avdelningschefen av kanslichefen, en avdelningstjänsteman av avdelningschefen och en tjänsteman vid administrativa enheten av kanslichefen.

27 §

***Tjänsteresor** (ändrades 19.9.2016, trädde i kraft 1.10.2016)*

Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern beslutar själva om sitt resande.

Ett reseförordnande ges till kanslichefen av justitiekanslern och till en annan tjänsteman av kanslichefen.

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.

Utlåtanden

Slopandet av kontantbetalningen av Skatteförvaltningens, Tullens och Trafiksäkerhetsverkets skatter och avgifter (OKV/47/20/2015)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av utlänningslagen (överföring av uppgifter) (OKV/48/20/2015)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av utlänningslagen (domstolsbehandlingen av utlänningsärenden och rättshjälp) (OKV/49/20/2015)

Möjligheten att under beväringstjänsten använda beväringar för flexibel höjning av beredskapen samt för uppgifter i händelse av krig (OKV/50/20/2015)

Utkastet till statsrådsförordning om säkerhetsskydd i statsrådet (OKV/1/20/2016)

Bedömningspromemorian om möjligheterna att lätta upp rättsprocesserna (OKV/2/20/2016)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om klientavgifter inom småbarnspedagogiken (OKV/3/20/2016)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av utlänningslagen (familjeåterförening) (OKV/4/20/2016)

Betänkandet av arbetsgruppen för beredning av lagstiftning i samband med lämnande och mottagande av internationellt bistånd (lagen om beslutsfattandet vid lämnande av och begäran om internationellt bistånd) (OKV/5/20/2016)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av lagen om försvarsmakten (lämnande och mottagande av internationellt bistånd) (OKV/6/20/2016)

Utkastet till ändring av statsrådets förordning om arbets- och näringsministeriet (OKV/7/20/2016)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till översyn av lagstiftningen om lämnande och mottagande av internationellt bistånd inom inrikesministeriets förvaltningsområde (OKV/8/20/2016)

Beredningen av statsrådets förordning om statsunderstöd (OKV/9/20/2016)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av statstjänstemannalagen (OKV/10/20/2016)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av strafflagen (resor i syfte att begå ett terroristbrott) (OKV/11/20/2016)

Bedömningspromemorian rörande underlättande av kraven på domskäl vid enkla brottmål (OKV/12/20/2016)

Utkastet till regeringsproposition med förslag om att Utbildningsstyrelsen och Centret för internationell mobilitet och internationellt samarbete CIMO ska sammanslås till ett nytt ämbetsverk (OKV/14/20/2016)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av lagen om Migrationsverket och av lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (OKV/15/20/2016)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagstiftning om kombinationsstraff (OKV/16/20/2016)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av utlänningslagen (säkringsåtgärder i anslutning till asylförfarandet) (OKV/17/20/2016)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av förundersökningslagen och till vissa lagar som har samband med den (genomförande av försvarardirektivet) (OKV/18/20/2016)

2016 års handbok för föredragande vid statsrådet (OKV/19/20/2016)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av lagen om försvarsmakten (försvarsmaktens säkerhetsuppgifter) (OKV/20/20/2016)

Samtycket till ändring av förmånsrätten för Tekes-lån, utarbetat av arbets- och näringsministeriet (OKV/21/20/2016)

Bedömningspromemorian om sammanslagning av diskrimineringsombudsmannens och jämställdhetsombudsmannens uppgifter (OKV/23/20/2016)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till godkännande av återkallandet av en av reservationerna mot konventionen om korruption (kriminalisering av missbruk av inflytande) (OKV/24/20/2016)

Arbetsgruppsbetänkandet om genomförande av direktivet om en europeisk utredningsorder (OKV/26/20/2016)

Utkastet till ändring av statsrådets förordning om statsrådets kansli (statsrådets kanslis uppgifter) (OKV/27/20/2016)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagstiftning om säsongsanställningar och företagsintern förflyttning av chefer, specialister och praktikanter (OKV/28/20/2016)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om brottsbekämpning inom gränsbevakningsväsendet (OKV/29/20/2016)

Tillsättandet av besvärsnämnden för arbetspensionsärenden (medlemmarnas bindningar) (OKV/31/20/2016)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av skjutvapenlagen och strafflagen (OKV/33/20/2016)

Utkastet till ändring av statsrådets förordning om polisen (maktmedelsredskap) (OKV/35/20/2016)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av barnskyddslagen (bestämmelserna om besvärstillstånd) (OKV/36/20/2016)

Förfarandet för val av domare till Europadomstolen (OKV/37/20/2016)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om datasäker användning av social- och hälsodata (OKV/39/20/2016)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av lagen om statens bolagsinnehav och ägarstyrning (OKV/40/20/2016)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till landskapsreform och reform av ordnandet av social- och hälsovården (OKV/41/20/2016)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagstiftning om statligt skadestånd i anslutning till resor (OKV/42/20/2016)

Konsekvenserna av ändringen av lagstiftningen om hjälpsystemet för offer för människohandel samt eventuella brister i samband med hjälpen och vid identifierandet av offer för människohandel (OKV/43/20/2016)

Utkastet till statsrådsförordning om hemliga tvångsmedel och hemliga metoder för inhämtande av information inom Tullens brottsbekämpning (OKV/45/20/2016)

Genomförandet av säsongsarbetardirektivet (OKV/46/20/2016)

Förslaget till reviderad rekommendation om statsförvaltningens kommunikation (OKV/47/20/2016)

Utkastet till strategi mot korruption (OKV/48/20/2016)

Statsrådets säkerhetsanvisning och principer för hantering av säkerheten (OKV/49/20/2016)

Intern laglighetsövervakning av Ålands polisväsende (OKV/50/20/2016)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om statsrådets lägesbildsverksamhet samt utkastet till beslut om tillsättande av en koordineringsgrupp för underrättelse- och lägesbildsverksamheten (OKV/51/20/2016)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av polislagen (säkerhetsvisitationer) (OKV/52/20/2016)

Arbetsgruppsbetänkandet ”Hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden” (OKV/53/20/2016)

Utkastet till ändring av reglementet för statsrådet (undertecknandet av beslut) (OKV/54/20/2016)

Utkastet till ändring av statsrådets förordning om värnplikt (specialuppgifter för manskapet) (OKV/55/20/2016)

Utkastet till finansministeriets förordning om skatteuppbörd (OKV/56/20/2016)

Inspektioner och besök

18.1.2016	Staben för gränsbevakningsväsendet (OKV/1/51/2015)
17.2.2016	Inrikesministeriets polisavdelning (OKV/2/51/2015)
6.4.2016	Försvarsministeriet (OKV/3/51/2015)
5.7.2016	Polisinrättningen i Östra Nyland (OKV/4/51/2016)
16.8.2016	Centralkriminalpolisen (OKV/5/51/2016)
20–21.8.2016	Fältarbetet vid polisinrättningen i Östra Nyland (OKV/6/51/2016)
28.9.2016	Rättsenheten vid polisinrättningen i Tavastland (OKV/7/51/2016)
28.9.2016	Rättsenheten vid polisinrättningen i Sydöstra Finland (OKV/8/51/2016)
27.10.2016	Rättsenheten vid polisinrättningen i Sydvästra Finland (OKV/9/51/2016)
27.10.2016	Rättsenheten vid polisinrättningen i Västra Nyland (OKV/10/51/2016)
1.11.2016	Mellersta Nylands räddningsverk (OKV/11/51/2016)
1.11.2016	Nödcentralsverket och nödcentralen i Kervo (OKV/12/51/2016)
23.11.2016	Rättsenheten vid polisinrättningen i Inre Finland (OKV/13/51/2016)

Personalen vid justitiekanslersämbetet 31.12.2016

Avdelningen för statsrådsärenden

Referendarieråd, avdelningschef	*Salo, Maija*, vicehäradshövding
Konsultativ tjänsteman	*Koivisto, Johanna*, vicehäradshövding
Äldre justitiekanslerssekreterare	*Pyökäri, Laura*, juris kandidat *Ruuskanen, Minna*, juris doktor, vicehäradshövding
Notarier	*Ahotupa, Eeva*, vicenotarie *Rouhiainen, Minna*, juris magister (tjänstledig)

Avdelningen för rättsövervakning

Referendarieråd, avdelningschef	*Martikainen, Petri*, juris licentiat, vicehäradshövding
Referendarieråd	*Kostama, Outi*, vicehäradshövding *Löfman, Markus*, juris licentiat, vicehäradshövding *Mustonen, Marjo*, vicehäradshövding
Äldre justitiekanslerssekreterare	*Kauppila, Outi*, vicehäradshövding *Lehvä, Outi*, vicehäradshövding *Liesivuori, Pekka*, vicehäradshövding *Pulkkinen, Minna*, vicehäradshövding *Rouhiainen, Petri*, vicehäradshövding (tjänstledig) *Räty, Anu*, vicehäradshövding *Smeds, Tom*, vicehäradshövding *Tolmunen, Irma*, vicehäradshövding *Välinen, Henna-Riikka*, vicehäradshövding

Justitiekanslerssekreterare	*Kannisto, Reetta*, vicehäradshövding *Sihto, Juha*, juris licentiat, vicehäradshövding
Föredragande	*Korhonen, Sami*, vicehäradshövding *Tulkki-Ansinn, Pia*, vicehäradshövding (tjänstledig)
Notarie	*Tuomikko, Helena*, vicenotarie

Administrativa enheten

Kanslichef	*Hakonen, Kimmo*, juris kandidat
Personalsekreterare	*Näveri, Anu*, tradenom
Informatör	*Kuisma, Minna*, politices magister *Kukkanen, Krista*, filosofie magister (tjänstledig)
Informatiker	*Tuomi-Kyrö, Eeva-Liisa*, filosofie kandidat
Registrator	*Snabb, Tuula*
Avdelningssekreterare	*Jernmark, Tia*, merkonom
Kanslisekreterare	*Hanweg, Riitta* *Nyberg, Ira* *Savela, Sari*
Vaktmästerichef	*Utriainen, Saku*
Expeditionsvakt	*Elf, Tomi* (tjänstledig)
Vaktmästare	*Hietala, Markus*

9

Register

Förteckning över myndigheter

Ambassad 99–100
Arbets- och näringsbyrån 151–153
Arbets- och näringsministeriet 49, 51
Besvärsnämnden för utkomstskyddsärenden 162
Energimyndigheten 154
Finansministeriet 51, 129
Folkpensionsanstalten 158–162
Försvarsministeriet 128
Försäkringsdomstolen 102
Förvaltningsdomstol 106
Gränsbevakningsväsendet 123
Hovrätt 106
Inrikesministeriet 48–49, 124
Jord- och skogsbruksministeriet 50, 150
Justitieministeriet 102
Kommun 133–142, 147–148, 163–171, 173–174
Konkursombudsman 112
Lantmäteriverket 150
Magistraten 131
Migrationsverket 122
Miljöministeriet 49
Museiverket 146
NTM-centralen 153, 173
Nödcentralsverket 124
Patent- och registerstyrelsen 155
Polisen 113, 115–121, 124
Regionförvaltningsverket 132
Räddningsverket 124
Rättshjälp 111
Skatteförvaltningen 129–130
Social- och hälsovårdsministeriet 156–157
Statsrådets kansli 48, 96–97
Strålsäkerhetscentralen 163
Tingsrätt 103–105, 107–109
Tullen 131
UF-centret 153
Undervisnings- och kulturministeriet 144–146
Utrikesministeriet 98
Åklagare 109–110
Ålands landskapsförvaltning 112

Sakregister

A

Advokat
dröjsmål vid den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Advokatförbundet 182

Anmärkning
felaktigt avgörande av ett tvistemål 103
fel och brister i domar 104
prövotid för villkorligt fängelsestraff 108
straff för en preskriberad gärning 107
strängare straff än vad som föreskrivs i lag 103
underskridning av minimistraffet 108
utlämnande av diarieuppgifter om ett brottmål 104
överträdelse av upphandlingslagen och förvaltningslagen 133

B

Behörighet
förfarandet i ett ärende som gällde en domares tjänstebrott 109
tjänsteutnämning 51
verkställande av ett laga kraft vunnet beslut 147, 169

Beskattning
adekvat service 130
god förvaltning i samband med skattegranskningsförfarandet 129
utlåtande om kontantbetalning av skatter och avgifter 56

Byggnadstillsyn
dröjsmål vid behandlingen av ett ärende 134
motiverande av ett bygglovsbeslut 173

D

Dataskydd
datasäker användning av social- och hälsodata 63
hemlighållande av hälsouppgifter 165
offentliggörande av en utnämningspromemoria 121
sekretessbelagda uppgifter i en utnämningspromemoria 129
specificering av sekretessbelagda ärenden 136
sändande av sekretessbelagda uppgifter via oskyddad e-post 136
utlåtande om förslaget till rekommendation om statsförvaltningens kommunikation 95
utlämnande av diarieuppgifter om ett brottmål 104
utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till domstolen 164

Dokumentbegäran
bemötande 142, 160
dröjsmål 118, 135, 138–139, 152
utlämnande av diarieuppgifter om ett brottmål 104
överklagbart beslut 96, 137, 142, 153

Dom
domskäl 106
felaktigt avgörande av ett tvistemål 103
fel och brister i domar 104
körförbud 108
prövotid för villkorligt fängelsestraff 108
skrivfel 109
straff för en preskriberad gärning 107
strängare straff än vad som föreskrivs i lag 103
underskridning av minimistraffet 108
utlåtande om domskäl 101
verkställighet av ett villkorligt fängelsestraff 109

Dröjsmål
behandling av besvär 106
behandling av en ansökan om sjukdagpenning 161
behandling av en ansökan om statsunderstöd 98
behandling av en ansökan om utkomststöd 166–167
behandling av en begäran om kontroll av registeruppgifter 151
behandling av en ersättningsansökan 159
behandling av en klagan 132, 139
behandling av ett byggnadstillsynsärende 134
behandling av ett skadeståndsärende 137, 141
behandling av ett ärende 110, 112, 144, 173
behandling av viseringsansökningar 99
besvarande av en förfrågning 117, 141, 160
delgivning av en stämning 105
dokumentbegäran 118, 135, 138–139, 152
dröjsmål vid den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Advokatförbundet 182
föredragning av en riksdagsskrivelse 49
föredragning av stadfästelsen av en lag 49
förundersökning 113, 115
givande av ett arbetskraftspolitiskt utlåtande 151
ikraftsättandet av ett statsfördrag 49
statsrådsskrivelse 48
utbetalning av lönesubventioner 153
åtalsprövning 110

E

Elektronisk kommunikation
besvärsanvisning 150
inlämnande av en anmärkning på elektronisk väg 166

F

Föredragning
dröjsmål i fråga om en statsrådsskrivelse 48
dröjsmål vid föredragningen av en riksdagsskrivelse 49
dröjsmål vid föredragningen av stadfästelsen av en lag 49
dröjsmål vid ikraftsättandet av ett statsfördrag 49
felaktiga uppgifter i en föredragningspromemoria 51
fel vid föredragningen av ikraftträdandetidpunkten för en lag 50
Försvarsmakten
utlåtande om en ändring av statsrådets förordning om värnplikt 67
utlåtande om internationellt bistånd 64
utlåtande om möjligheten att under beväringstjänsten använda beväringar för flexibel höjning av beredskapen samt för uppgifter i händelse av krig 125
Förundersökning
beslutsmotivering 116, 117
dröjsmål 113, 115
framställning om avslutande av förundersökningen 119
förhör 118

G

God förvaltning
besvarande av en förfrågning 117, 150, 160
en persons ställning i samband med ett samarbetsprojekt 146
givande av korrekt information 152, 169
meddelande av ett skriftligt beslut 151
noggrannhet 111, 120, 153
objektivitetsprincip 163
rådgivning 131, 164
tillräcklig utredning av ett ärende 158
tydligt språkbruk 173
uppskattning av behandlingstiden 122, 167
Se även Dröjsmål, Hörande, Motivering, Rådgivning
Grundläggande utbildning
ett barn som placerats i vård utom hemmet 148
invandrarbarn 146

H

Hälso- och sjukvård
avgiftsbelagda läkarintyg 171
jourförordningen 156
rådgivning angående ordnande av tandvård 171
sjukvårdskostnader som uppkommit utomlands 159
tidpunkten för vård 170
Hörande
grundläggande utbildning för ett barn som placerats i vård utom hemmet 148
namnändringsärende 131
placering av ett barn vid ett familjecenter 163
tilldelande av en anmärkning 162

I

Inspektion
förteckning över samtliga inspektioner 210
Centralkriminalpolisen 124
försvarsministeriet 128
Gränsbevakningsväsendet 123
inrikesministeriet 124
nödcentral 124
polisinrättning 124
räddningsverket 124
Invandrare
den förberedande undervisningens kvalitet 146
uppskattning av behandlingstiden 122
utlåtande om ändring av utlänningslagen 55, 57

J

Jäv
avgörande av en jävsinvändning 112
jäv för en stadsdirektör och en stadsfullmäktigeledamot 134
protokollföring av orsaken 129

K

Kommunikation
iakttagande av språklagen vid förmedling av information på webben 154
justeringar av försäljningspriserna för egnahemshustomter 137
specificering av sekretessbelagda ärenden 136
utlåtande om förslaget till rekommendation om statsförvaltningens kommunikation 95

L

Lagberedning
författningsnivån 156
tydlig reglering 157
Se även Föredragning
Laglighetskontroll
lämnande av upplysningar till justitiekanslern 115, 166
underrättelseskyldighet om ärenden som berör domares tjänstebrott 119

M

Ministrars uttalanden i riksdagen 52
Motivering
avgörande av en klagan 131, 132
bygglovsbeslut 173
dom 106
förundersökningsbeslut 116, 117
partiellt förkastande av ansökan 168
tjänsteutnämning 121, 130, 155
utlåtande om domskäl 101

R

Rådgivning
besvarande av en förfrågning 117, 141, 150
givande av korrekt information 152
handledning och bistånd enligt handikappservicelagen 157
kompletteringsuppmaning 131
patientens rätt till information 171
serviceprincipen i samband med socialjour 164
serviceprincipen vid tingsrätten 105
uppskattning av behandlingstiden 122, 167

S

Småbarnspedagogik 147
Socialvård
användning av telefoner på en avgiftningsstation 170
behandling av en ansökan om utkomststöd 166–167
grundläggande utbildning för ett barn som placerats i vård utom hemmet 148
tjänster för personer med funktionsnedsättning 157
uttalande om partiellt förkastande av ansökan om utkomststöd 168
Språkliga rättigheter 97, 147, 154, 162
Statsrådet
Se Föredragning
Statsunderstöd
bestämmelser om statsbidragsmyndigheten 60
dröjsmål vid behandlingen 98
övervakning 144, 145

T

Tjänsteutnämning
behörighet 51
brister i en utnämningspromemoria 121, 155
bristfällig utredning av sökandens meriter 102
fel i samband med en begränsad säkerhetsutredning av person 120
innehållet i en annons om ledigförklaring av en tjänst 130
prövningsrätt 139
sekretessbelagda uppgifter i en utnämningspromemoria 129
överklagbart beslut 142

U

Upphandling
försummelse av att iaktta företrädesordningen 140
mottagningscentralverksamhet 122
undersökning av inomhusluften 133
Utlåtande
förteckning över samtliga utlåtanden 206
bestämmelser om statsbidragsmyndigheten 60
datasäker användning av social- och hälsodata 63
domskäl 101
en europeisk utredningsorder 57
förslag till rekommendation om statsförvaltningens kommunikation 95
internationellt bistånd 64
kontantbetalning av skatter och avgifter 56
lagen om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet 62
lag om säsongsanställningar 60
möjligheten att under beväringstjänsten använda beväringar för flexibel höjning av beredskapen samt för uppgifter i händelse av krig 125
säkerhetsanvisning och principer för hantering av säkerheten 95
tillsättande av besvärsnämnden för arbetspensionsärenden 62
vård- och landskapsreformen 68
ändring av barnskyddslagen 61
ändring av statsrådets förordning om värnplikt 67
ändring av utlänningslagen (familjeåterförening) 55
ändring av utlänningslagen (ändringssökande, rättshjälp) 57

V

Visering _____ 99, 100

Ä

Ändringssökande
besvärsanvisning _____ 150, 171
delgivning av förvaltningsbeslut _____ 165
justitiekanslerns rätt att söka ändring i ett ärende gällande tillstånd att vara verksam som rättegångsbiträde _____ 181
rådgivning _____ 105
tillsättande av besvärsnämnden för arbetspensionsärenden _____ 62
utlåtande om ändring av barnskyddslagen _ 61
utlåtande om ändring av utlänningslagen _ 57

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

PB 20

00023 STATSRÅDET

www.okv.fi

ISSN 0356-3219