

JUSTITIEKANSLERN
I STATSRÅDET
BERÄTTELSE
FÖR ÅR
2018

HELSINGFORS 2019

Justitiekanslersämbetet
PB 20, 00023 STATSRÅDET
www.okv.fi

ISSN 0356-3219

Ombrytning Taittopalvelu Yliveto Oy
Tryckeri Hansaprint, 2019



TILL RIKSDAGEN OCH STATSRADET

I enlighet med 108 § 3 mom. i grundlagen överlämnar jag till riksdagen och statsrådet en berättelse om justitiekanslerns ämbetsåtgärder och iakttagelser om hur lagstiftningen har följts år 2018.

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

Helsingfors den 28 maj 2019

Justitiekansler **Tuomas Pöysti**

Kanslichef **Petri Martikainen**

INNEHÅLL

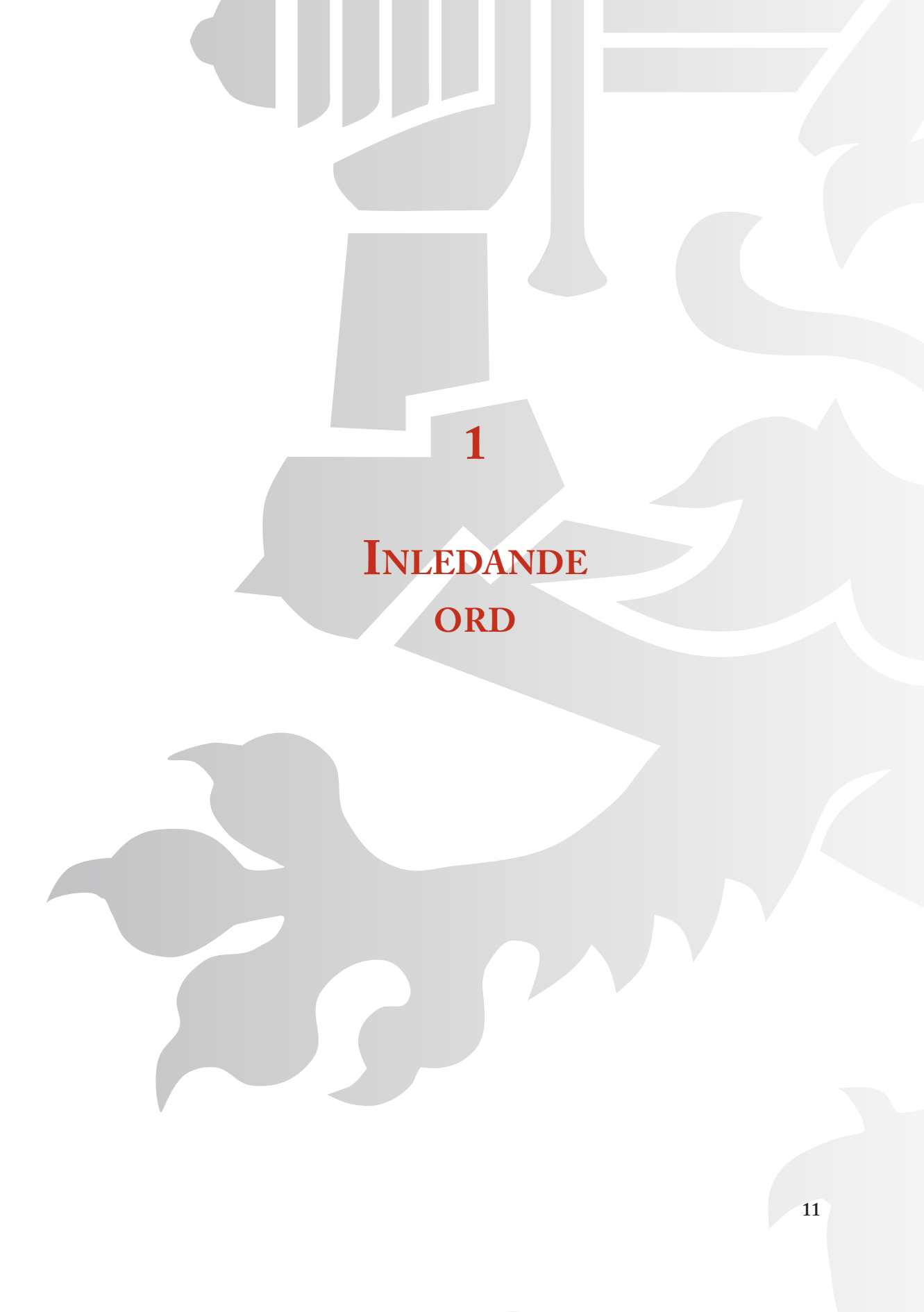
Till riksdagen och statsrådet	3
1 INLEDANDE ORD	11
<i>Justitiekanslern Tuomas Pöysti</i>	
Ett begripligt språk utgör grunden för delaktighet	12
De grundläggande fri- och rättigheterna tillkommer envar	12
Förvaltningspråket får inte försvåra saker	13
Ett begripligt språk hör också till god lagberedningssed	14
Artificiell intelligens kräver mänsklig kontroll	16
Slutledningar	17
<i>Biträdande justitiekanslern Mikko Puumalainen</i>	
Resultat av inspektionerna:	
samtal, korrigeringar och tilläggsresurser	19
Inspektionerna belyser den strukturella synvinkeln	19
Barnskyddet och överklagandet av asylbeslut var huvudteman under år 2018	20
Inspektionernas karaktär varierar	21
Behandlingstiderna hör till de goda mätarna för verksamheten	22
De knappa resurserna utgör endast en av orsakerna till dröjsmål vid behandlingen	23
Inspektionerna leder till att ärenden undersöks på eget initiativ och till att problem blir åtgärdade	23
2 ALLMÄNT	27
Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern	28
Uppgifter och befogenheter	29
Övervakning av republikens presidents och statsrådets ämbetsåtgärder	29
Övervakning av myndigheter och andra som sköter offentliga uppdrag	30
Övervakning av den verksamhet som bedrivs av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd	32
Justitiekanslersämbetet	34
Organisation	34
Personal	34
Ekonomi	35
Kommunikation och samarbete med intressentgrupper	36

3	ÖVERVAKNINGEN AV REPUBLIKENS PRESIDENTS OCH STATSRÅDETS ÄMBETSÅTGÄRDER	37
	<i>I korthet: Övervakningen av statsrådets och republikens presidents beslutsfattande</i>	38
	Övervakningsmetoder	39
	<i>I korthet: Justitiekanslerns roll i samband med betydande samhällsliga reformer</i>	40
	Laglighetskontrollen av lagberedningen	41
	<i>I korthet: Slutsatser angående laglighetskontrollen av lagberedningen</i>	44
	Granskning av föredragningslistor	45
	Granskningen av föredragningslistor år 2018	47
	Statsrådets beslutsfattande år 2018	48
	Republikens presidents beslutsfattande år 2018	49
	Ärenden som behandlats på eget initiativ	50
	Klagomålsavgöranden	51
	Utlåtanden	55
	Utlåtanden om författningsförslag mm.	55
	Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott	81
4	ÖVERVAKNINGEN AV DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA	99
	Infallsvinkel:	
	Också andra än digikunniga har rätt till god förvaltning	100
	Klagomålen vittnar om flera olika slags problem	100
	Det ska fortsättningsvis vara möjligt att uträtta ärenden på traditionellt sätt	101
	Infallsvinkel:	
	Digitaliseringen av den offentliga förvaltningen medför arbete också för laglighetsövervakaren	103
	Dataskyddets betydelse har ökat	103
	De elektroniska tjänsterna har även medfört problem	104
	Digitaliseringen påverkar också praxisen vid laglighetskontrollen	105
	Utlåtanden	106
	Jämlikheten (6 §)	106
	Rätten till liv, personlig frihet och integritet (7 §)	106
	Rörelsefriheten (9 §)	106
	Skyddet för privatlivet (10 §)	106

Religions- och samvetsfriheten (11 §)	107
Mötes- och föreningsfriheten (13 §)	107
Rösträtten och rätten till inflytande (14 §)	107
Egendomsskyddet (15 §)	107
Kulturella rättigheter (16 §)	108
Rätten till eget språk och egen kultur (17 §)	108
Näringsfriheten och rätten till arbete (18 §)	108
Rätten till social trygghet (19 §)	108
Rätten till en rättvis rättegång och god förvaltning (21 §)	108
Avgöranden	110
Jämlikheten (6 §)	110
Rätten till liv, personlig frihet och integritet (7 §)	110
Rörelsefriheten (9 §)	110
Skyddet för privatlivet (10 §)	110
Religions- och samvetsfriheten (11 §)	110
Yttrandefriheten och offentligheten (12 §)	110
Egendomsskyddet (15 §)	111
Kulturella rättigheter (16 §)	111
Rätten till social trygghet (19 §)	111
Rätten till en rättvis rättegång och god förvaltning (21 §)	111
5 RÄTTEN TILL EN RÄTTVIS RÄTTEGÅNG	115
<i>I korthet: Övervakningsmetoder</i>	116
Allmänt	117
Domstolarna	118
Avgöranden	121
Inspektioner och besök	134
Åklagarväsendet	136
Avgöranden	137
<i>I korthet: Övervakning av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd</i>	139
Advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd	140
Allmänt	140
Finlands Advokatförbunds tillsynssystem	141
Justitiekanslerns roll i samband med tillsynen	142
Avgöranden	145
Utlåtanden	147

6	LAGLIGHETSKONTROLLEN AV MYNDIGHETER OCH ANDRA SOM SKÖTER OFFENTLIGA UPPGIFTER	149
	<i>I korthet: Övervakningen av myndigheternas verksamhet</i>	150
	Statrådets kansli	152
	Utlåtanden	152
	Utrikesförvaltningen	153
	Utlåtanden	153
	Avgöranden	154
	Justitieförvaltningen	156
	Utlåtanden och framställningar	156
	Avgöranden	159
	Inspektioner och besök	162
	<i>I korthet: Svårigheter att övervinna vid bekämpningen av korruption...</i>	163
	Inrikesförvaltningen	164
	Utlåtanden	164
	Avgöranden	165
	Inspektioner	175
	<i>I korthet: Tillsynen över Istanbulkonventionens verkställighet</i>	177
	Försvarsförvaltningen	178
	Utlåtanden	178
	Finansförvaltningen	179
	Utlåtanden	179
	Avgöranden	181
	Undervisnings- och kulturförvaltningen	189
	Utlåtanden	190
	Avgöranden	190
	Jord- och skogsbruksförvaltningen	194
	Utlåtanden	194
	Avgöranden	194
	Kommunikationsförvaltningen	195
	Utlåtanden	195
	Avgöranden	195
	Arbets- och näringsförvaltningen	197
	Utlåtanden	198
	Avgöranden	198
	Inspektioner	204
	Social- och hälsovårdsförvaltningen	206
	Utlåtanden	211
	Avgöranden	213
	Inspektioner	225

	Miljöförvaltningen	228
	Avgöranden	228
7	STATISTIK	233
	Uppgifter och åtgärder	234
	Övervakning av republikens presidents och statsrådets ämbetsåtgärder	234
	Laglighetskontrollen av myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter.....	236
	Övervakning av den verksamhet som bedrivs av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd	242
	Arbetssituationen	243
8	BILAGOR	245
	Bestämmelser och föreskrifter om justitiekanslern och justitiekanslersämbetet	246
	Justitiekanslersämbetets arbetsordning	247
	Utlåtanden	256
	Inspektioner och tillsynsbesök	262
	Personalen vid justitiekanslersämbetet 31.12.2018	264
9	REGISTER	267
	Förteckning över myndigheter	268
	Sakregister	269



1

INLEDANDE ORD

Tuomas Pöysti

ETT BEGRIPLIGT SPRÅK UTGÖR GRUNDEN FÖR DELAKTIGHET

Ett begripligt språk hör till de ofrånkomliga förutsättningarna för delaktighet i samhället. Utan ett språk och den förståelse som hör samman med språket kan vi inte föra någon samhällelig diskussion, få information eller sköta ärenden hos myndigheter eller vid domstolar. I mitt anförande redogör jag för några iakttagelser om tillgodoseendet av delaktigheten särskilt utifrån de grundläggande fri- och rättigheter som hör samman med ett begripligt språk.

De grundläggande fri- och rättigheterna tillkommer envar

Delaktigheten är en princip som har anknytning till flera grundlagsparagrafer. Den anknyter bl.a. till konstitutionens uppgift att främja rättvisa i samhället (1 §) samt till principen om demokrati (2 §). Kravet på delaktighet för var och en härrör sig även från jämlikhetsprincipen (6 §). Till ytt randefriheten (12 §) hör å sin sida rätten att delta i samhälleliga och privata diskussioner på ett begripligt språk. I den paragraf som berör röst-rätten och rätten till inflytande (14 §) bestäms det

att det allmänna ska främja den enskildes möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv. Också de kulturella rättigheterna (16 §) är viktiga med tanke på delaktigheten. En dimension som berör delaktigheten och tillhandahållandet av möjligheter att utöva inflytande finns även i de paragrafer som berör rättsskyddet och god förvaltning (21 §) samt ansvaret för miljön (20 §).

I de grundlagsbestämmelser som berör delaktigheten finns en tydlig anknytning till språket. Språket utgör plattformen för samhällelig delaktighet och för all kommunikation samt allt utbyte av information. Språket utgör också grunden för rättsordningens begriplighet – i en rättsstat ska lagstiftningen vara förutsebar, offentlig och allmänt tillgänglig.¹ Försummelser av de språkliga

¹ Bl.a. EU-domstolen och Europadomstolen har i sin rättspraxis uppställt dessa kriterier för lagstiftningen i en rättsstat. Se t.ex. i fråga om den straffrättsliga legalitetsprincipen EU-domstolens dom (stora avdelningen) 5.12.2017 i målet C-42/17, M.A.S och M.B., punkterna 53–56, och dess dom 28.3.2017 i målet Rosneft, C-72/15, punkt 162. Europadomstolen har meddelat bl.a. följande domar som berör lagstiftningsbegreppet i samband med individens straffansvar: Del Río Prada v. Spain [GC], § 91; S.W. v. the United Kingdom, § 35; Kokkinakis v. Greece, § 40; och G. v. France, § 25.

rättigheterna och användningen av ett alienerande språk hindrar tillgodoseendet av delaktigheten, rättsskyddet och rätten till god förvaltning.

De språkliga rättigheterna regleras i 17 § i grundlagen. Det allmänna ska tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder. I grundlagen finns dessutom bestämmelser om att samer, romer och de som använder teckenspråk har rätt till sitt eget språk. Rätten att använda sitt eget språk och att få tolkningshjälp i myndighetsärenden härstammar även från de internationella normerna om mänskliga rättigheter och från den nordiska språkkonventionen.

De språkliga rättigheterna är inte några lösräckta rättigheter. Grundlagsutskottets och de högsta laglighetsövervakarnas praxis visar att de språkliga rättigheterna hör samman med rätten till adekvat och god betjäning. T.ex. inom social- och hälsovården är tillgången till patientjournaler och tjänster på patientens eget språk av mer omfattande rättslig betydelse än de språkliga rättigheterna. Det är fråga om att tillgodose rätten till tjänster av god kvalitet, patientsäkerheten och god förvaltning.²

De grundläggande fri- och rättigheterna tillkommer envar, såväl personer som hör till majoritetsbefolkningen som dem som hör till olika minoriteter. De språkliga rättigheterna begränsar sig dock inte till bestämmelserna om nationalspråket, och tryggheten av de språkliga rättigheterna omfattar inte bara tillgodoseendet av de språkliga minoriteternas rättigheter. Olika minoritetsgrupper är emellertid ofta i större behov av det skydd som grundlagen erbjuder än majoritetsbefolkningen. Den moderna rättsstaten skiljer

sig från systemet med majoritetsstyre uttryckligen i och med det grundlagsenliga skydd som minoriteterna åtnjuter. Med tanke på delaktigheten är det dock viktigt att de grundläggande fri- och rättigheterna appellerar till var och en.

Förvaltningspråket får inte försvåra saker

Kravet på ett klart, sakligt och begripligt språk utgör en del av rättsskyddet och av god förvaltning, som var och en har rätt till. Även principen om att förvaltningen ska vara transparent och öppen samt kunna övervakas, som är en mer omfattande princip än offentlighetsprincipen, förutsätter att saker kommuniceras på ett begripligt sätt. Språket inom förvaltningen får inte vara alie-nerande eller försvåra saker.

Inom justitiekanslerns laglighetskontrollpraxis, liksom i förarbetena till förvaltningslagen, har kravet på ett gott språkbruk allmänt förknippats med möjligheten att få en begriplig helhetsbild av ärendena. Till kravet på ett gott språkbruk hör ett sådant uttryckssätt att kunderna inom förvaltningen kan förväntas förstå ärendets innehåll och få tillräcklig information om saken. Myndigheters dokument, meddelanden och anvisningar ska utarbetas på ett gott och begripligt språk. Vid utarbetandet av ett dokument ska man fästa vikt vid att dess innehåll utgör en konsekvent och lättbegriplig helhet.³ Detsamma gäller naturligtvis också myndigheters webbtjänster. Det är viktigt att kunden får en helhetsbild av saken, särskilt då ärenden utträttas via flera olika kanaler eller då flera myndigheter

² Se grundlagsutskottets utlåtande GrUU 63/2016 rd om regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av hälso- och sjukvårdslagen och av socialvårdslagen (rörande sjukhus med omfattande jour). Se också biträdande justitiekanslerns beslut OKV/1327/1/2016 om tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna i samband med Kanta-tjänsten (Justitiekanslerns berättelse för år 2017, s. 164).

³ Se detaljmotiveringen till 9 § i förvaltningslagen och regeringens proposition med förslag till förvaltningslag RP 72/2002 rd. Beträffande den senaste laglighetskontrollpraxisen, se biträdande justitiekanslerns avgörande OKV/2019/1/2017 om användarvänligheten i fråga om arbets- och näringsbyråernas webbtjänst (se s. 199).

är delaktiga i förvaltningsförfarandet rörande ett visst ärende.

Inom laglighetskontrollen av förvaltningen, där justitiekanslern undersöker klagomål, utför planmässig övervaknings- och inspektionsverksamhet samt undersöker ärenden på eget initiativ, granskas ärendena ofta med avseende på de allmänna förutsättningarna för tillgodoseendet av individens rättigheter. Med dessa förutsättningar avses sådana omständigheter som ska föreligga för att individens fri- och rättigheter ska kunna tillgodoses. Även om klagomålen i allmänhet gäller enskilda ärenden, öppnas via dem ofta ett vidare perspektiv på förutsättningarna för tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna och rätten till delaktighet.

I systemet med två nationalspråk finns det ofta problem med hur systemet fungerar i praktiken. Den snabba arbetstakten inom förvaltningen leder lätt till att de rättigheter som anges i språklagen ges en alltför snäv tolkning. Ett strukturellt problem vid tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna utgörs av den begränsade tillgången till personal och av svårigheterna vid personalrekryteringen. Detta problem har drabbat också sådana tjänster som är avsedda för personer i en särskilt sårbar ställning, exempelvis det svenskspråkiga barnskyddet i huvudstadsregionen.⁴ Vidare har man inom justitiekanslerns laglighetskontrollpraxis fäst vikt vid behovet av att ordna utbildning också på svenska.⁵

Laglighetskontrollen har också visat att det förekommit svårigheter vid tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna i samband med vissa privata tjänster och privatiserade offentliga tjänster. Biträdande justitiekanslern har bl.a. uppmärksammat att den litteratur som hör till examenskraven för advokatexamen finns att tillgå enbart på finska, vilket strider mot den grundlagsenliga jämlikheten och mot de språkliga rättigheterna samt mot diskrimineringslagens bestämmelser om förbudet mot diskriminering.⁶ Den bristande tillgången till allmänt bindande kollektivavtal på svenska utgjorde å sin sida ett problem i samband med beredningen av revideringen av självstyrelselagen för Åland.

I framtiden kommer en allt viktigare strukturell förutsättning för tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna att utgöras av att båda nationalspråken beaktas i samband med digitala tjänster. De digitala tjänsterna ska kunna användas av den finsk- och svenskspråkiga befolkningen på lika villkor. Beklagligt ofta har dock den svenskspråkiga informationen på webben varit alltför snäv. I justitiekanslerns beslutspraxis har kritik riktats mot brister bl.a. i Kanta-tjänsten och i Energi-marknadsmyndighetens webbtjänst.⁷

Ett begripligt språk hör också till god lagberedningssed

Kravet på att man ska ge en begriplig helhetsbild av saken och använda ett tydligt språk gäller också lagstiftningen och lagarnas motiveringar. Av en god lag framgår det på ett tydligt och kärnfullt sätt vilka rättigheter och skyldigheter som regleras, samt vad som är lagens syfte. Till detta hör också en viss pedagogisk aspekt, som innebär att lagen ska öppna sig för tillämparna och för dem som är föremål för de föreskrivna förpliktelserna. En god regeringsproposition ska ge en

⁴ Se biträdande justitiekanslerns beslut OKV/210/1/2017 om tillgången till barnskyddstjänster på svenska (Justitiekanslerns berättelse för år 2017, s. 96).

⁵ Se t.ex. biträdande justitiekanslerns beslut OKV/1201/1/2016 om anordnandet av svenskspråkig utbildning för räddningsbefälet (Justitiekanslerns berättelse för år 2017, s. 140).

⁶ Se biträdande justitiekanslerns beslut OKV/376/1/2017 (Justitiekanslerns berättelse för år 2017, s. 186).

⁷ Se biträdande justitiekanslerns beslut OKV/1327/1/2016 (Justitiekanslerns berättelse för år 2017, s. 164) och OKV/1674/1/2015 (Justitiekanslerns berättelse för år 2016, s. 154).

begriplig helhetsbild av hur det föreslagna system som innefattar olika rättigheter och skyldigheter är avsett att fungera. Inom lagberedningen borde man således fästa betydligt större vikt än för närvarande vid språket som grund för förståelse och delaktighet. En lag som har avfattats på ett byråkratiskt språk, som har en alltför stor prägel av konsultspråk eller som annars belastas av ett svårbegripligt språk fjärrar människor från delaktigheten i samhället och fördunklar saker. Ett otydligt språk försämrar också lagens begriplighet och styrande verkan. Det bör således reserveras tillräckligt med tid och rum för lagberedningen, eftersom lagberedarna behöver tid att tänka och läsa igenom vad de skrivit.

Inom lagberedningen borde man satsa mer förutom på tydliga formuleringar och begriplighet även på att skära ner textmängderna och fokusera på det väsentliga. I samband med justitiekanslerns förhandsgranskning av författningarna har man nämligen noterat att de avsnitt i regeringspropositionernas allmänna motiveringar som berör allmänna frågor i många fall har svällt ut. Ofta är det dock bättre med kortfattade formuleringar, även om detta så klart inte alltid är fallet. Regeringspropositionernas detaljmotiveringar är näst efter riksdagsutskottets betänkanden de viktigaste dokument som styr tillämpningen av nya lagar. I de delar av motiveringarna som berör lagstiftningsordningen och förhållandet till grundlagen görs en samlad analys av frågor som berör de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Det finns således skäl att fästa större vikt än för närvarande vid kvaliteten på detaljmotiveringarnas innehåll och vid deras styrande verkan.

Frågor som berör språket borde beaktas också i samband med remissförfarandet, som med tanke på delaktigheten är en av de viktigaste faserna inom lagberedningsprocessen. Laglighetskontrollen har visat att det förekommer problem

när det gäller att genomföra remissförfarandet på ett tillbörligt sätt, och särskilt när det gäller att genomföra förfarandet på svenska. Justitiekanslern har meddelat flera avgöranden om denna fråga och uppmärksammat den i flera utlåtanden i samband med lagberedningen. Justitiekanslern riktade kritik t.ex. mot den proposition om en myndighet för tillväxttjänster som hänförde sig till landskapsreformen, på grund av att tidsfristen för inlämnandet av remissyttranden var mycket kort och på grund av att det material som sändes på remiss inte hade översatts till svenska, så som språklagen förutsätter.⁸

Enligt en lagtillämpning som främjar tillgödoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna skulle det vara motiverat att offentliggöra också sådan information på svenska som enligt språklagen inte nödvändigtvis måste finnas tillgänglig på svenska.⁹ Språklagens bestämmelser om föreskrivna rättigheter och skyldigheter ska således inte tolkas alltför snävt, utan ur en synvinkel som möjliggör omfattande delaktighet samt trygghet av möjligheterna att utöva inflytande och få information.¹⁰ Justitiekanslern har i sin beslutspraxis konstaterat att såväl grundlagens jämlikhetsbestämmelse och diskrimineringsförbud som diskrimineringslagen kräver att det material som sänds på remiss översätts i tillräckligt stor omfattning. Saken behandlades t.ex. i ett klagomålsärende där man tog ställning till det sätt på vilket social- och hälsovårdsministeriet hade agerat då ministeriet begärt kommentarer till förslaget om kvalitetsrekommendation för äldreservice. Biträdande justitiekanslern konstaterade att kvalitetsrekommendationen utgjorde ett viktigt dokument med tanke på styrningen

⁸ Se justitiekanslerns utlåtande OKV/30/20/2018 (s. 65).

⁹ Se t.ex. justitiekanslerns beslut OKV/384/1/2015 om offentliggörandet av samförståndsprotokollet mellan Finland och Nato (Justitiekanslerns berättelse för år 2015, s. 48).

¹⁰ Se t.ex. justitiekanslerns beslut OKV/178/1/2017 om beredningen av båt- och motorcykelskatt (Justitiekanslerns berättelse för år 2017, s. 53–54).

av äldre servicen och tillgodoseendet av rätten till inflytande. Därför skulle det ha varit motiverat att låta översätta rekommendationen i sin helhet till svenska och ge de svenskspråkiga remissinstanserna samma tid som de finskspråkiga instanserna att ge ett yttrande om rekommendationen, trots att språklagen i sig inte ovillkorligen förutsatte att utkastet skulle översättas.¹¹

Brådskan och svårigheterna vid planeringen av lagberedningsarbetet samt anhopningen av ärenden verkar orsaka problem också för laggranskningen. Laglighetskontrollen har visat att det inte alltid finns tid att genomföra någon laggranskning alls, inte ens i fråga om viktiga regeringspropositioner, och än mindre på båda nationalspråken. Dessutom har det framgått att det förekommit skillnader i fråga om innehållet i olika språkversioner, både i regeringspropositioner och i lagar som godkännts av riksdagen.¹² Vid justitiekanslersämbetet undersöker vi som bäst detta problem och vilka åtgärder som bör vidtas inom ramen för laglighetskontrollen.

Det faktum att bedömningen av lagstiftningsreformernas kumulativa verkningar är knapphändig utgör ytterligare en uppenbar svaghet både på ett allmänt plan och med tanke på tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna. En samlad bedömning av dessa frågor ingår bl.a. i regeringens berättelse om språklagstiftningen. Det finns dock en risk för att kopplingen mellan berättelsens bedömning och den bedömning som utförs i samband med enskilda lagstiftnings- och reformprojekt förblir alltför svag.

Artificiell intelligens kräver mänsklig kontroll

I framtiden kommer förvaltningen genomgående att vara digital, och inom den framtida förvaltningen kommer man i stor omfattning att använda sig av automatiserade förfaranden och automatiskt beslutsfattande. Beslutsverksamheten, styrningen av informationsflödena och kundrådgivningen kommer att översättas till dataprogramkoder och algoritmer som bygger på statistiska slutledningar och eventuellt också på maskininläring. Programkoderna blir då ett viktigt arbetsspråk i samband med förvaltningen och rättsordningen. Detsamma gäller även samhällslivet på ett mer allmänt plan, och programmering kommer att bli ett arbetsredskap som delvis kan jämföras med skrivkunskap.

Kodens tvingande form förbättrar beslutsfattandets konsekvens, enhetlighet och effektivitet, och möjligheterna att effektivt utnyttja stora informationsmängder med hjälp av algoritmer förbättrar beslutsfattandets kvalitet. En risk är dock att slutledningarna och beslutsfattandet blir ett svart hål som inte kan bedömas på ett mänskligt plan.

I framtiden måste man således både vid lagberedningen och i samband med utvecklandet av förvaltningen fästa särskild vikt vid att det automatiska beslutsfattandet ska vara möjligt att översätta och de facto översätts så att det blir tillgängligt för mänsklig bedömning. Inom Europarådet bereds redan politikrekommendationer och eventuella bindande internationella rättsliga instrument om saken.¹³ Denna fråga har väckt också

¹¹ Se biträdande justitiekanslerns svar OKV/1177/1/2017.

¹² Också Ålands landskapsregering har uppmärksammat denna fråga, se Ålands landskapsregerings beslut dnr ÅLR 2018/7825, 20.12.2018. Justitiekanslern prövar vilka fortsatta åtgärder saken kräver (OKV/1888/1/2018).

¹³ Regleringen av artificiell intelligens och den artificiella intelligensens konsekvenser för de mänskliga rättigheterna och rättsstaten var ett centralt tema under den tid Finland svarade för ordförandeskapet i Europarådets ministerkommitté 21.11.2018–17.5.2019. Justitiekanslern deltog i paneldebatten vid den högnivåkonferens om regleringen av artificiell intelligens som ordnades i Helsingfors. Angående Europarådets arbete rörande artificiell intelligens, se <https://>

de aktörer som svarar för grundlagstillsynen samt laglighetsövervakarna i olika europeiska länder. T.ex. i Frankrike har grundlagsrådet förutsatt att man ska se till att tjänsteansvaret kan realiseras och principerna för god förvaltning tillgodoses i samband med det automatiska beslutsfattandet. Detta betyder bl.a. att ett beslut och dess motivering alltid ska delges parten och besvärsgöraren på ett naturligt och begripligt språk. Grundlagsrådet förhåller sig dessutom mycket kritiskt till användningen av självkorrigerande algoritmer i beslutsfattandet inom förvaltningen. Enligt grundlagsrådet får program som bygger på artificiell intelligens inte användas inom den offentliga förvaltningen om programmen inte kan kontrolleras och om programmens funktionsprinciper och grunderna för besluten inte kan översättas till ett naturligt språk.¹⁴

I Finland har riksdagens grundlagsutskott uppmanat justitieministeriet att bedöma behovet av allmän lagstiftning om automatiskt beslutsfattande. Grundlagsutskottet har också uppställt tydliga krav på att tjänsteansvaret ska kunna realiseras och principerna om god förvaltning tillgodoses.¹⁵ I samband med justitiekanslerns förhandsgranskning av författningarna uppmärksammas uttryckligen dessa omständigheter, samt de krav som ställs i EU:s dataskyddsförordning.

Ett av de grundläggande krav som ska garanteras i en rättsstat är alltså att det automatiserade beslutsfattandet och de beslut jämte motiveringar som utarbetas automatiskt är begripliga. I den etiska stadga om användningen av artificiell intelligens inom rättsväsendet som har utarbetats av Europarådet betonas den mänskliga kontrollen av

artificiell intelligens. Till kontrollen hör att algoritmerna och programmets funktionsprinciper ska kunna granskas och bedömas på människors språk. Behandlingen av information och beslutsfattandet i systemet ska ske på ett begripligt sätt.¹⁶ Den bakomliggande principen är att människan har rätt att bli bedömd av en annan människa på individuella grunder.

Det finns även mer omfattande bestämmelser om begripligheten av den förvaltning som bygger på datateknik. I Finland trädde lagen om tillhandahållande av digitala tjänster i kraft den 1 april 2019. Lagen innehåller bestämmelser om genomförandet av EU:s tillgänglighetsdirektiv. Den offentliga sektorns webb- och mobilapplikationer ska vara tillgängliga för var och en, och det språk som används i dem ska vara begripligt. Det krav på begriplighet som föreskrivs i lagen utgör också en mycket viktig princip för god förvaltning, liksom tolkningen av kravet ur användarens synvinkel. Då förvaltningen digitaliseras allt mer skulle det finnas skäl att fästa ännu större vikt vid detta än förut, så att förvaltningen verkligen präglas av tydlighet och begriplighet.

Slutledningar

Språket hör till de mest grundläggande redskapen för delaktighet, och det är fast förknippat med rättsskyddet och med god förvaltning. Den som utträttat ärenden inom förvaltningen har rätt att få saklig, begriplig och klar information om skötseln av sina ärenden samt en helhetsuppfattning om vilka åtgärder som krävs i varje enskilt fall.

www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/home (sidan besöktes 19.3.2019).

¹⁴ Se Frankrikes grundlagsråds avgörande CC 2018-765, 12.7.2018 angående grundlagsenligheten av den lagstiftning som krävdes i Frankrike till följd av att EU:s dataskyddsförordning trädde i kraft.

¹⁵ Se grundlagsutskottets utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen (GrUU 62/2018 rd).

¹⁶ Europarådets kommission för effektivisering av rättsväsendet, Council of Europe, Commission for the Efficiency of Justice CEPEJ, European Ethical Charter on the use of Artificial Intelligence in judicial systems and their environments, Council of Europe, Strasbourg 2018, tillgänglig på adressen <https://rm.coe.int/ethical-charter-en-for-publication-4-december-2018/16808f699c> (sidan besöktes 18.3.2019).

De språkliga rättigheterna har en stark grundlagsfäst ställning. De problemen som förekommer hänför sig således i huvudsak till hur de språkliga rättigheterna tillgodoses i praktiken. För att rättigheterna för alla som är bosatta i Finland ska tillgodoses ska språket inom förvaltningen vara begripligt och klart, så att språket gör det lätt för människor att utträtta sina ärenden. Detta gäller också sådana digitala tjänster som tillhandahålls via flera olika kanaler, samt den förvaltning som berör arbetslivet och sociala förmåner, vilken omfattar flera olika aktörer.

Både de krav som ställs på lagstiftningen i dagens europeiska rättsstat och principerna om god lagberedningssed förutsätter att man använder sig av ett begripligt språk och ett kärnfullt uttryckssätt. Inom lagstiftningen blir texterna allt längre, medan budskapet ibland inte kommer fram tillräckligt tydligt. En kärnfull text som avfattats på ett begripligt och tillräckligt enkelt språk är bättre än en text som svävar ut åt olika håll och är svårtydbar. Man bör i större utsträckning än förut sträva efter att regeringspropositionernas text blir pedagogiskt utformad och tillräckligt kortfattad. Till de största hindren för detta hör brådskan och de knappa resurserna, som gör att lagberedarna inte har tid att tänka eller skriva klart. Problemen vid lagberedningen förs sedan

vidare, och leder till att lagen inte får den samhälleliga styrningsverkan som den är avsedd att ha. Lagens kommunikativa egenskaper är ett område som kunde utvecklas inom lagberedningen.

Också när det gäller det svenska språkets ställning ligger problemen på det praktiska planet. Jämlikhetsproblem föranleds bl.a. av brådskan och av de begränsade resurserna. Det är väsentligt att se till att båda nationalspråken ges tillräcklig synlighet också i samband med digitala tjänster.

I framtiden kan dock det väsentligaste problemet i anslutning till språket och delaktigheten vara förknippat med huruvida man lyckas över-sätta de automatiserade förfarandena så att de kan bedömas på människors språk. Översättnings-möjligheter måste redan i planeringsskedet inkluderas i de automatiska system som används inom förvaltningen. Detta kräver ny allmän lagstiftning om automatiskt beslutsfattande och om möjligheterna att bedöma de system som hör samman med detta. Vid beredningen av användningen av artificiell intelligens och automatiseringen av förvaltningen och dess informationsflöde ska man dessutom systematiskt säkerställa att funktionerna inom förvaltningen är begripliga och möjliga att kontrollera på ett mänskligt plan.

Mikko Puumalainen

RESULTAT AV INSPEKTIONERNA: SAMTAL, KORRIGERINGAR OCH TILLÄGGSRESURSER

Inspektionerna belyser den strukturella synvinkeln

Mitt anförande i justitiekanslerns berättelse för år 2017 (B 4/2018 rd) berörde syftet och målsättningarna med inspektionsverksamheten. Jag redogjorde för att inspektionerna är en central metod bl.a. för att få information om myndigheternas praxis, för att befatta sig med brister i lagstiftningen och med sådana systemfel som förekommer inom tillämpningspraxisen, och ibland även för att omedelbart åstadkomma vissa förändringar i myndigheternas verksamhet. Det är viktigt att man i samband med inspektionerna strävar efter att gestalta en mer övergripande bild av myndighetsverksamheten, där de strukturella hindren för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt rättsskyddet framträder. Med hjälp av inspektionerna blir det därigenom möjligt att fördjupa och utvidga den bild av myndighetsverksamheten som erhålls genom klagomålen. I mitt anförande konstaterade jag också att den möjlighet till växelverkan, ömsesidigt informationsutbyte och samtal som inspektionerna erbjuder är värdefull.

Under år 2018 framträdde inspektionernas betydelse för belysandet av den strukturella synvinkeln tydligare än förut. Med den strukturella synvinkeln avser jag att man i samband med laglighetskontrollärenden förutom att göra en bedömning av enskilda ärenden även gör två andra bedömningar, dvs. man bedömer om en uppdagad lagstridighet härrör sig från brister i de allmänna förfarandena och om kravet på laglighet samt tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna, de mänskliga rättigheterna och rättsskyddet kräver att förfarandena åtgärdas. Med allmänna förfaranden avser jag t.ex. informations- och budgetstyrning, utbildning och sådana tillämpningsanvisningar som utarbetas inom förvaltningen och som verkställigheten av lagen ofta baserar sig på. Också i samband med inspektionerna har tyngdpunkten i allt större utsträckning förskjutits från granskning enbart av enskilda myndighetsåtgärder till bedömning av ovan avsedda allmänna förfaranden, även om man fortfarande i viss mån granskar också myndigheternas åtgärder i sig.

Justitiekanslerns ansvar för den laglighetskontroll som utövas genom inspektionerna, och

särskilt det mer övergripande ansvaret för att uppmärksamma den strukturella synvinkeln för hela myndighetsverksamhetens del, accentueras också i och med det sätt på vilket riksdagens justitieombudsman under den senaste tiden har inriktat sin inspektionsverksamhet. Justitieombudsmannens verksamhet och verksamhetsformer har nämligen kraftigt påverkats av att justitieombudsmannen har utsetts till det nationella tillsynsorgan som avses i det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr (OPCAT, Optional Protocol to the Convention against Torture). Exempelvis utför justitieombudsmannen numera största delen av sina inspektioner inom ramen för denna uppgift.¹

Barnskyddet och överklagandet av asylbeslut var huvudteman under år 2018

Under år 2018 utförde jag 18 inspektioner som främst riktade sig mot regionförvaltningsverken, förvaltningsdomstolarna och kommunerna. Därutöver svarade föredragande från justitiekanslersämbetet för nio inspektioner vid hovrätterna och vid polisinrättningarnas rättsenheter (se s. 134 och 175). En heltäckande förteckning över inspektionerna finns bifogad till berättelsen. I enlighet med de riktlinjer som jag presenterade i mitt anförande i berättelsen för år 2017 stod barnskyddet och den inverkan som det ökade antalet asylbesvär haft på förvaltningsdomstolarnas verksamhet i fokus för förra årets inspektioner, även om det också fanns andra frågor som också uppmärksammades vid inspektionerna.

Barnskyddsklienterna hör till de mest sårbara grupperna i samhället. Laglighetsövervakarna har

till uppgift att för sin del säkerställa att förvaltningsmyndigheterna och serviceproducenterna sköter barnskyddsarbetet väl och att lagen följs. Regionförvaltningsverken svarar för den allmänna tillsynen över kommunerna, vilka bär ansvar för anordnandet av barnskyddet. I samband med min inspektionsverksamhet undersökte jag hur kommunerna och regionförvaltningsverken har klarat av dessa uppgifter. Den landskapsreform som var under beredning under året, och planerna på att istället för regionförvaltningsverken inrätta en ny myndighet, nämligen Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet Luova, påverkade också inspektionernas inriktning.

Frågor rörande barnskyddet aktualiserades även vid domstolarna. Jag intresserade mig framför allt för arrangemangen i anslutning till hörandet av barn. Innan de egentliga inspektionerna inleddes ordnade jag möten med de specialmyndigheter som svarar för barnskyddsklienternas ställning och rättigheter, dvs. barnombudsmannen och diskrimineringsombudsmannen.

Den avsevärda ökning av antalet asylansökningar som skedde år 2015 återspeglade sig med ett visst dröjsmål också inom förvaltningsrättskipningen. Antalet asylansökningar ökade under hösten 2015 till det tiofaldiga, vilket även påverkade antalet besvär som anfördes över asylbesluten. Det var fråga om en så kännbar ökning att besvären inte kunde behandlas bara av Helsingfors förvaltningsdomstol utan fördelades också mellan Vasa, Östra Finlands, Åbo och Norra Finlands förvaltningsdomstolar. Ur laglighetskontrollens synvinkel fanns det skäl att utreda hur domstolarna klarade av denna utmaning. Det var ju inte fråga bara om en stor mängd ärenden, utan också om att sätta sig in i en ny och krävande ärendekategori.

I och med att barnskydds- och asylfrågorna utsågs till teman för årets inspektioner, och därmed behandlades inom olika organisationer,

¹ Under år 2018 utförde riksdagens justitieombudsman 78 inspektioner, varav 72 gällde sådana inrättningar eller enheter där de intagna personernas frihet eller självbestämmanderätt hade inskränkts.

fick frågorna även synlighet. Det visade sig förekomma lokala variationer beträffande förhållandena och de sätt på vilka verksamheten genomfördes. I och med att flera regionförvaltningsverk och förvaltningsdomstolar inspekterades samtidigt möjliggjordes också en jämförelse av verksamhetsmetoderna och av hur väl man klarat av att sköta verksamheten. Genom inspektionerna utmålades en oroväckande bild av barnskyddsklienternas situation och ställning. I mitt anförande på justitiekanslersämbetets webbplats har jag behandlat dessa iakttagelser mer ingående, utifrån de inspektioner jag utförde under våren 2018 ("Inspektioner gav en dyster bild av vardagen: strukturella problem hotar barnskyddet", publicerad 15.10.2018).

Inspektionernas karaktär varierar

Inspektionernas karaktär och innehåll varierar en aning beroende på inspektionsobjekten. Laglighetsövervakaren utövar tillsyn över att lagen följs, men befattar sig inte med utövningen av prövningsrätt inom rättsskipningen eller förvaltningen och strävar inte heller efter att styra prövningsrätten. Enligt grundlagen ska justitiekanslern övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Det är således motiverat att man i samband med inspektionerna, i den moderna laglighetskontrollens anda och i enlighet med den förpliktelse som anges i grundlagen främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna genom att diskutera de berörda förvaltningsenheternas verksamhetsmetoder även ur denna synvinkel.

I samband med mina besök vid regionförvaltningsverken var det naturligt att utbyta tankar om laglighetskontrollens karaktär och om hur laglig-

hetskontrollen skiljer sig å ena sidan från rättsskipning och å andra sidan från rådgivning, samt om hur dessa skillnader framträder t.ex. i samband med klagomålsavgörandena, tillsynsåtgärderna och remissförfarandena. I samband med inspektionerna framträdde också betydande skillnader mellan olika regionförvaltningsverk när det gällde i vilket skede regionförvaltningsverken ingripit i verksamheten i de kommuner som omfattas av deras tillsyn. Vissa regionförvaltningsverk fortsatte med förhandlingar i det skede då andra redan vidtog tillsynsåtgärder.

Ur laglighetskontrollens synvinkel har domstolarna en accentuerat oberoende ställning, och denna ställning påverkar också inspektionerna. I samband domstolsinspektionerna håller man sig strikt till sådana laglighetsfrågor som faller utanför utövningen av prövningsrätt. När det gäller iakttagandet av 21 § i grundlagen fokuserar man t.ex. på kravet på att ärendena ska behandlas utan ogrundat dröjsmål. Vid inspektionerna fokuserar man också på de allmänna faktorer som utgör en förutsättning för att domstolarna ska kunna klara av att tillgodose rättsskyddet, men som inte utgör en del av rättsskipningsverksamheten.

I samband med inspektionerna av domstolarna kan man dessutom få värdefull information om andra myndigheters verksamhet. Vid inspektionerna av förvaltningsdomstolarna utgjordes ett tema av de iakttagelser som domstolarna gjort i fråga om kvaliteten på Folkpensionsanstaltens utkomststödsbeslut. Jag hade redan därförinnan på eget initiativ börjat undersöka denna fråga (OKV/21/50/2018), på basis av de iakttagelser som uppmärksammats i vissa klagomål, samt till följd av den oro som anställda vid Folkpensionsanstalten själva uttryckt över saken. Förvaltningsdomstolarnas iakttagelser var av liknande art, dvs. de visade att det fanns anledning till kritik, och iakttagelserna var förenliga med min uppfattning om att det fanns behov av att undersöka saken.

Behandlingstiderna hör till de goda mätarna för verksamheten

Behandlingstiderna utgör en vedertagen och viktig källa till information om myndigheternas verksamhet. Det är väsentligt att 21 § i grundlagen, som berör rättsskyddet, tillgodoses i det vardagliga arbetet. Enligt denna paragraf har var och en rätt att få sin sak behandlad på ett behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål. Det faktum att behandlingen sker utan dröjsmål är alltså en central faktor med tanke på parterna och deras rättsskydd, men i allmänhet ger behandlingstiden också en god bild av prestationsförmågan och situationen vid den berörda myndigheten. Alltför långa behandlingstider är ofta ett symptom på något annat. Vid bedömningen av behandlingstidernas grundlagsenlighet är så klart behandlingstidernas längd i sig av betydelse, men ur laglighetskontrollens synvinkel finns det framför allt skäl att bedöma huruvida de dröjsmål som förekommit vid ärendenas behandling varit motiverade, dvs. om det funnits en välgrundad och godtagbar orsak till de långa behandlingstiderna.

Granskningen upphör dock självfallet inte i och med detta, utan avsikten är att behandlingstiderna ska bli skäligen, trots att ingen enskild tjänsteman eller myndighet kan klandras för uppkomna dröjsmål. Målsättningen är med andra ord att man ska kunna påverka också de godtagbara orsakerna till dröjsmål vid behandlingen, så att behandlingstiderna ska bli godtagbara. Ansvaret för detta fördelar sig mellan ämbetsverkets ledning och den instans som svarar för dess styrning och resurstilldelning, exempelvis det berörda ministeriet. Jag har ofta tagit upp de problem som berör behandlingstiderna med de ministerier som svarar för myndigheternas styrning, och kommer att göra det även i fortsättningen. Ofta strävar myndigheterna efter att avgöra sina äldsta ärenden, eller åtminstone största delen av dem,

antingen före inspektionerna eller strax efter dem. Även om situationen åtgärdas till följd av inspektionerna, borde det dock höra till det normala långsiktiga arbetet vid myndigheterna att se till att behandlingstiderna är skäligen. Det borde alltså inte vara fråga om en konsekvens av att laglighetsövervakaren har uppmärksammat saken.

Behandlingstiderna vittnar också om vilken inverkan betydande yttre förändringar har haft på myndigheternas verksamhet. Inom förvaltningsrättsskipningen utgjordes en sådan förändring nyligen av den avsevärda ökningen av antalet asylbesvär, som ledde till att besvaren inte kunde behandlas bara av Helsingfors förvaltningsdomstol utan fördelades mellan flera förvaltningsdomstolar. I och med att invandringen har ökat har dessutom även alla andra typer av utlänningsärenden ökat vid samtliga förvaltningsdomstolar. Vid regionförvaltningsverken har man å sin sida strävat efter att svara bl.a. mot den kontinuerliga och väsentliga ökningen av antalet barnskyddsanmälningar och omhändertaganden i kommunerna samt mot den radikala förändring av verksamhetsfältet som skett i och med att privata tjänsteproducenter starkt har intagit marknaden.

Behandlingstiderna avspeglar också interna förändringar hos myndigheterna. Framför allt inom domstolsväsendet kommer de omfattande pensioneringarna att medföra förändringar, liksom den nyrekrytering som pensioneringarna medför. Dessutom krävs arbete för att introducera de nyanställda i deras uppgifter. För sådana anhopningar av ärenden som betraktas som tillfälliga anställs ofta tjänstemän för viss tid. Detta leder till en stor omsättning bland personalen, inte bara efter att visstidsanställningarna upphört utan också under den tid de pågår, eftersom de visstidsanställda tjänstemännen strävar efter att trygga sin sysselsättning i det osäkra läget. Den stora personalomsättningen kräver också omfattande introduktion i arbetet för de nyanställda.

Inom barnskyddet råder en likadan situation, framför allt i kommunerna. Det är svårt att rekrytera kompetent personal och personalomsättningen är stor.

De knappa resurserna utgör endast en av orsakerna till dröjsmål vid behandlingen

Ofta åberopar myndigheterna alltför knappa resurser som förklaring till dröjsmål vid ärendenas behandling. Resursbristen är vanligtvis en faktor som bidrar till dröjsmålen, men den utgör dock inte den enda orsaken till de långa behandlingstiderna. Också personledningen samt organisations-, informations- och ledningssystemen är av stor betydelse. Det är av betydelse t.ex. hur väl ledningen känner till vad som händer inom myndigheten, huruvida man klarar av att reagera snabbt på förändringar samt huruvida resurserna har inriktats korrekt och används så som myndighetens grundläggande uppgift förutsätter.

Allt detta kräver att myndighetsverksamheten omfattar god ledning, flexibilitet, långsiktig uppföljning, välfungerande växelverkan och goda informationssystem. Exempelvis har det för förvaltningsdomstolarnas del funnits skäl att kritiskt granska de strukturer och ledningssystem som härrör sig från länsrättstiden och därmed från en tid då världen såg mycket annorlunda ut än i dag. Vid vissa förvaltningsdomstolar har man således minskat antalet avdelningar och därigenom röjt administrativa hinder ur vägen. Vidare har förmågan att snabbt reagera t.ex. på fluktuationer som sker i fråga om antalet ärenden inom olika ärendekategorier och på sjukdomsfall och tjänstledigheter bland personalen förbättrats avsevärt. Dessutom har man strävat efter att intensifiera uppföljningen av behandlingstiderna genom gediget ledningsgruppsarbete och system med

ansvariga domare. Genom bättre styrning och introduktion i arbetet delar man också det kunande som finns hos erfarna domare och föredragande så att det kommer nyanställda till godo.

Frågan om resursernas tillräcklighet hör samman med en bedömning av arbetsmängden och av hur krävande arbetet är samt med en korrekt fördelning av resurserna mellan olika aktörer. Vid de inspekterade domstolarna förhöll man sig kritiskt till resultatavtalsförfarandet, eftersom förfarandet inte fungerar som en genuin styrnings- och responsmekanism. Vid domstolarna visade man dock samtidigt förståelse för justitieministeriets besvärliga situation. Med tanke på domstolarnas oavhängighet kan det vara problematiskt om ministeriet, som är regeringens verkställande organ, skulle utöva alltför omfattande styrning. Vid de inspekterade domstolarna förväntar man sig istället att Domstolsverket ska åstadkomma en välfungerande resursfördelning.

En stor del av den besvikelse som man vid regionförvaltningsverken kände över att Luova-projektet strandade hänförde sig uttryckligen till förväntningarna på en rättvis och korrekt fördelning av resurserna och på möjligheterna att utveckla verksamheten tillsammans. Av Luova förväntade man sig även att det vid det gemensamma ämbetsverket skulle bli möjligt att utföra en sådan helhetsgranskning av resurserna som skulle ha möjliggjort jämförelse, samt att det skulle erbjudas ett mer välfungerande responsystem än vad som finns för närvarande.

Inspektionerna leder till att ärenden undersöks på eget initiativ och till att problem blir åtgärdade

Inspektionerna utgör en del av det mer omfattande urvalet av redskap som används inom

laglighetskontrollen, där man med olika metoder som kompletterar varandra dels behandlar enskilda ärenden som berör iakttagandet av lagen och dels granskar strukturella och mer vidsträckta teman och företeelser inom myndighetsverksamheten. Vid sidan av de särskilda frågorna är det väsentligt att sträva efter att skapa en helhetsbild av läget. Detta lyckas bäst genom att man på ett flexibelt och mångsidigt sätt kombinerar de olika metoder som hör till laglighetskontrollen, vilket möjliggör en god utvärdering av myndighetsverksamheten.

Inspektionernas roll bland de olika redskap som hör till laglighetskontrollen och bland helheten av olika åtgärder åskådliggörs av att inspektionerna år 2018 direkt ledde till att fyra ärenden togs till prövning på eget initiativ. Tre av dessa ärenden gällde den grundlagsenliga rätten att få sin sak behandlad utan ogrundat dröjsmål. Vid inspektionerna av Norra Finlands förvaltningsdomstol (OKV/7/50/2018, se s. 135), Regionförvaltningsverket i Norra Finland (OKV/8/50/2018) och Vasa förvaltningsdomstol (OKV/10/50/2018, se s. 135) framgick det att behandlingstiderna vid dessa instanser var alldeles för långa. Jag började därför undersöka saken närmare. Det fjärde ärende som jag med anledning av inspektionerna tog till prövning på eget initiativ (OKV/22/50/2018) gällde Migrationsverkets uppföljning av förvaltningsdomstolarnas enhetliga tillämpningspraxis. I och med att fler förvaltningsdomstolar getts i uppdrag att behandla asylbesvär aktualiserades frågan om enhetligheten i samband med överklagandet av asylbeslut. Det är så klart högsta förvaltningsdomstolen som bär huvudansvaret för rättspraxisens enhetlighet, men också för högsta förvaltningsdomstolens del begränsas ställningstagandena till de beslut som överklagas. Därför började jag undersöka Migrationsverkets verksamhet när det gäller att ansöka om besvärstillstånd. I avvikelse från

de övriga ovan nämnda ärenden som jag tog till prövning på eget initiativ har detta ärende i skrivande stund inte ännu avgjorts.

I och med att problemen rörande behandlingstiderna undersöktes och slutledningarna delgavs inspektionsobjekten åtgärdades också en del av problemen. T.ex. vid Vasa förvaltningsdomstol utgjordes ett problem av att besvärssärendenas behandlingstider varit synnerligen långa vid en av domstolens avdelningar. Det äldsta ärendet hade varit under behandling i ca tre år och tre månader. Vasa förvaltningsdomstols ställning som en typ av specialdomstol för miljöfrågor har lett till att domstolen på riksplanet fått bära ansvar för utbildningen och sakkunskapen inom denna sektor, vilket bundit en del av domstolens resurser. Denna uppgift, som i och för sig är viktig, men sekundär i förhållande till förvaltningsdomstolens primära uppgift att tillgodose rättsskyddet, kräver således snabb och flexibel balansering av resurserna, men enligt min uppfattning krävs även fasta prioriteringar när det gäller att trygga skötseln av domstolens primära uppgift. Efter att jag meddelat mitt beslut i ärendet rapporterade överdomaren bl.a. om reformer med hjälp av vilka resurserna kan fördelas på ett flexiblere sätt mellan domstolens olika avdelningar. Nuförtiden tillhandahålls även mer stöd för ledningen och för behandlingsprocessen.

Det omfattande ärende som gällde regionförvaltningsverket i Norra Finland avgjordes i början av år 2019. Vid regionförvaltningsverket hade man inte under hela den tid ämbetsverket varit verksamt, dvs. sedan år 2010, lyckats se till att behandlingstiderna för klagomål som berörde barnskyddsärenden varit skåliga, med undantag för vissa korta perioder. Jag gav regionförvaltningsverkets överdirektör en anmärkning på grund av att denne agerat i strid med lag och föreskrivna förpliktelser. Överdirektören svarar nämligen för tryggandet av att grundlagens och

förvaltningslagens bestämmelser iaktas i de myndigheters verksamhet som hör till regionförvaltningsverkets ansvarsområde. Ärendets utredning fortgår i samarbete med finansministeriet och social- och hälsovårdsministeriet.

Inspektionen vid Regionförvaltningsverket i Norra Finland medförde ett resultat som är sällsynt inom laglighetskontrollen. Jag hade redan år 2013 uppmärksammat finansministeriet på att regionförvaltningsverken har tilldelats alltför små resurser i synnerhet för tillsynen över barnskyddet, och ministeriet hade med anledning av detta vidtagit åtgärder bl.a. för att öka resurserna.

Den möjlighet att fördela klagomålärendena mellan olika regionförvaltningsverk, som föreskrivs i lagen om regionförvaltningsverken, hade likaså utnyttjats. Våren 2018 bad jag finansministeriet göra en ny bedömning av läget vid regionförvaltningsverken. Ministeriet meddelade då att man bl.a. hade för avsikt att föreslå att regionförvaltningsverken skulle få permanenta tilläggsresurser för den tillsyn som berör barnskyddet. Detta förslag godkändes i samband med den första tilläggsbudgeten för år 2019. Detta är en positiv sak, även om resurserna inte är den enda faktor som bidrar till att verksamheten blir resultatrik.



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 vik-

tiga 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 2018 sköttes justitiekanslerstjänsten av juris doktor Tuomas Pöysti, medan tjänsten som biträdande justitiekansler sköttes av juris doktor, vicehäradshövding Mikko Puumalainen. Kanslichef Kimmo Hakonen, som förordnats till ställföreträdare för biträdande justitiekanslern, var under år 2018 verksam i denna uppgift i 155 dagar.

UPPGIFTER OCH BEFOGENHETER

Justitiekanslerns primära uppgift är att trygga förtroendet för att syftena med Finlands statsförfattning uppnås och att principen om demokrati och rättsstatsprincipen iakttas. Rättsstatsprincipen innebär att utövningen av offentlig makt ska bygga på lag och att lag noggrant ska iakttas i all offentlig verksamhet. I samband med skötseln av sitt uppdrag övervakar justitiekanslern också tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Bland de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna står jämlikheten och rätten till inflytande i en central ställning vid främjandet av den samhälleliga rättvisa som garanteras i statsförfattningen.

Justitiekanslerns strategi är att i samband med laglighetskontrollen använda sig av sina olika verksamhetsformer (statsrådsövervakningen, behandlingen av klagomål, inspektionsverksamheten, behandlingen av ärenden på eget initiativ och tillsynen över advokater) och kombinera dem på ett ändamålsenligt sätt. I samband med övervakningen av att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses fäster justitiekanslern särskild uppmärksamhet vid strukturella hinder och möjligheter, vid den inbördes balansen mellan de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, vid jämlikheten, rätten till inflytande, personuppgiftsskyddet och uppgifternas offent-

lighet, ansvaret för miljön samt vid de rättsprinciper som berör den digitala förvaltningen.

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 fördragningen 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 anmä-

lan 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 justitiekanslersäm-

betet om sådana ärenden där domare misstänks för tjänstebrott. År 2018 fick justitiekanslersämbetet ta emot tre ovan avsedda underrättelser från hovrätterna och 27 underrättelser från polisen om ärenden gällande domares tjänstebrott. Därutöver sänder Rättsregistercentralen varje månad ett slumpmässig 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 2018 överförde justitiekanslern 41 klagomålsärenden till riksdagens justitieombudsman, medan justitieombudsmannen överförde 11 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 tillgödoseendet 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. Då riksåklagaren eller biträdande riksåklagaren åtalas för tjänstebrott är antingen justitiekanslern eller riksdagens justitieombudsman åklagare. 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 förvaltnings-

sed 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 rättskipningen eller förvaltningen.

Eftersom det i grundlagen bestäms att domstolarna är oberoende hör det inte till justitiekanslerns uppgifter eller behörighet att befatta sig med utövningen av den prövningsrätt som 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 anförtratts offentliga förvaltningsuppgifter. Enligt grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtratts 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 anförtrors 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 anför 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 besvaren och vid behov lägga fram bevisning och annan utredning.

I likhet med advokaterna omfattas också de offentliga rättsbiträden 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 besvärärendet 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 5.

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, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd. 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 extraordnärt 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 2018 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)
- 20 föredragande (4 referendarieråd, 10 äldre justitiekanslerssekreterare, 2 justitiekanslerssekreterare, 1 föredragande, 3 notarier)
- 3 övriga sakkunniga (1 resurshanteringssexpert, 1 informatör, 1 informatiker)
- 6 anställda för myndighets- och kanslitjänster (1 registrator, 2 kanslisekreterare, 1 vaktmästerichef, 1 expeditionsvakt, 1 vaktmästare)

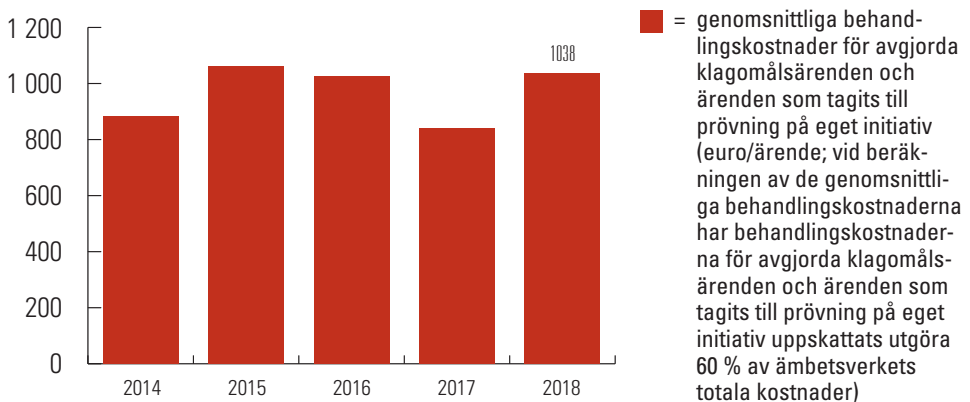
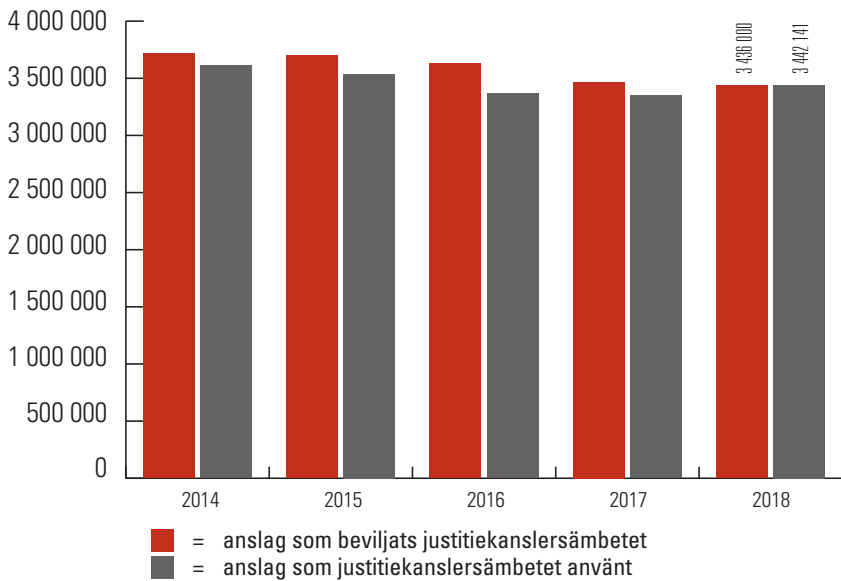
De anställda vid ämbetsverket fördelade sig på följande sätt mellan de olika enheterna:

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

Ekonomi

I statsbudgeten för år 2018 anvisades ett anslag på 3 436 000 euro för justitiekanslersämbetets omkostnader. Från året innan överfördes 1 312 883 euro.

Under år 2018 användes 3 442 141 euro vid justitiekanslersämbetet. Löneutgifterna utgjorde 79,8 % och de övriga omkostnaderna 20,2 % av ämbetsverkets sammanlagda utgifter.



Kommunikation och samarbete med intressentgrupper

Justitiekanslersämbetets kommunikation främjar genomförandet av justitiekanslersämbetets strategi och uppnåendet av dess målsättningar. Genom förmedlingen av information om avgörandena och genom den övriga kommunikationen stöds laglighetskontrollen och främjas god förvaltningssed samt tillgodoseendet av grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Med hjälp av kommunikationen görs justitiekanslerns verksamhet känd både nationellt och internationellt.

Ämbetsverkets webbplats och justitiekanslerns berättelse är de viktigaste kommunikationskanalerna. På webbplatsen informerar man om avgöranden och tillhandahåller anvisningar för dem som har för avsikt att anföra klagomål. Sociala medier används som en kompletterande informationskanal, för att leda besökare till webbplatsen.

Vid främjandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna utgörs justitiekanslerns centrala samarbetsparter på nationell nivå av Människorättscentret, specialombudsmännen och medborgarorga-

nisationerna, samt på EU-nivå av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter FRA. Justitiekanslersämbetet är representerat i Människorättscentrets människorättsdelegation och i statsrådets nätverk av kontaktpersoner för grundläggande och mänskliga rättigheter.

Till de viktigaste internationella nätverken hör Europeiska ombudsmannanätverket (ENO) och Internationella ombudsmannainstitutet (IOI). Dessutom bedriver justitiekanslern bilateralt samarbete framför allt med sådana utländska organ som har liknande uppgifter i anslutning till övervakningen av lagförslagets grundlagsenlighet som justitiekanslern har.

Justitiekanslersämbetet var under verksamhetsåret representerat i arbetsgruppen för utredning och bedömning av uppgiftsfördelningen mellan de högsta laglighetsövervakarna, i arbetsgruppen för beredning av anvisningar för utarbetandet av regeringspropositioner, i arbetsgruppen för beredning av ministerhandboken och i statsrådets beredningsgrupp för utvecklande av lagstiftningsarbetet. Dessutom deltog en representant för justitiekanslersämbetet i den arbetsgrupp som behandlade beslutsfattandet om internationellt bistånd.



VÄRDEN

Resultatrik verksamhet, öppenhet, kvalitet och stark sakkunskap, förtroende, serviceprincip, neutralitet och obundenhet, jämlikhet samt ansvarsfullhet.

MISSION

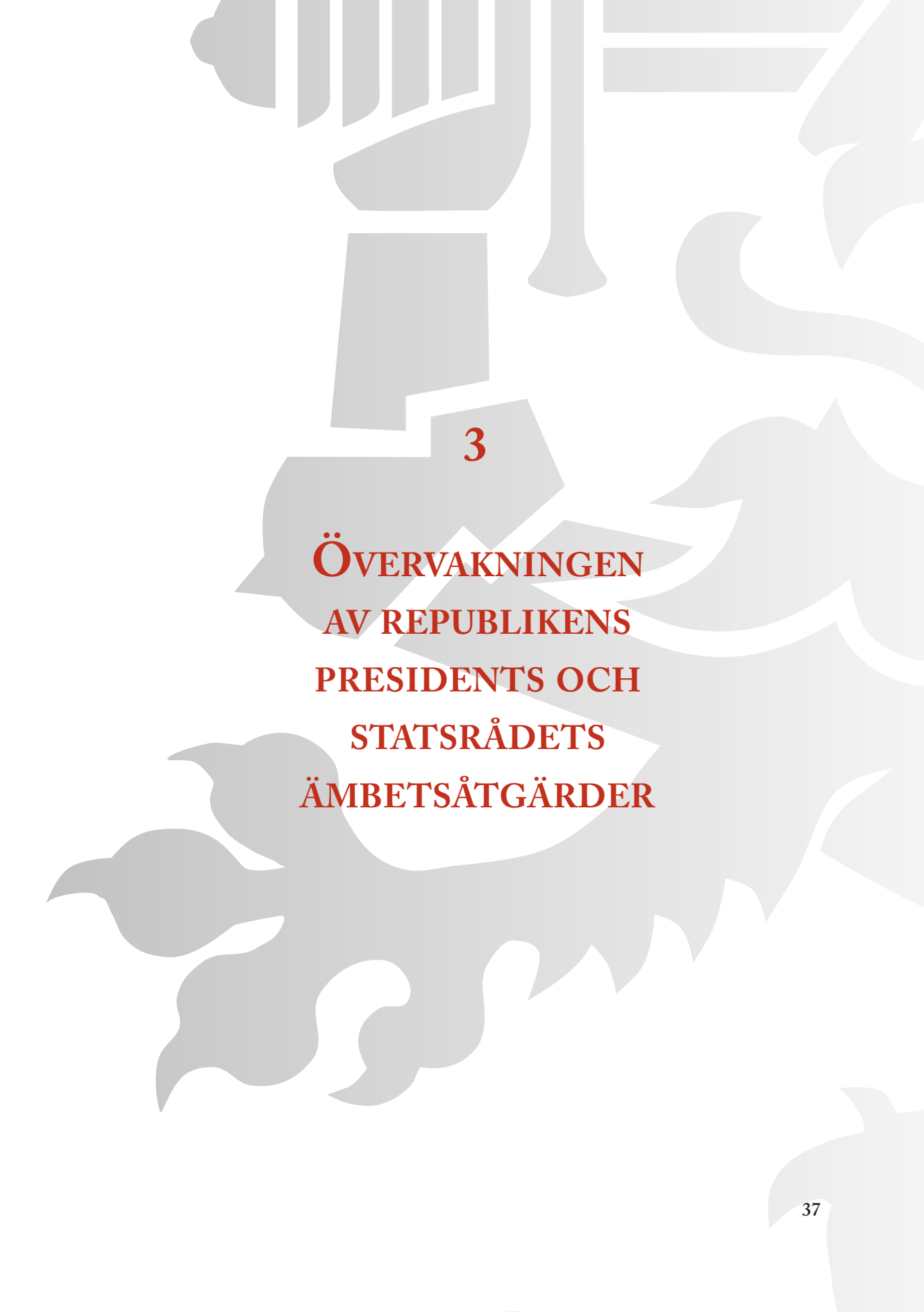
Förstärka förtroendet för förverkligandet av de i grundlagen stadgade finska statsförfattningens målsättningar, demokrati och rättsstatsprinciper.

STRATEGI

Justitiekanslerns olika verksamhetsformer inom laglighetsövervakningen brukas och kombineras på ett ändamålsenligt sätt.

VISION

Laglighetsövervakningen är effektiv, sakkunnig, oberoende och snabb.



3

**ÖVERVAKNINGEN
AV REPUBLIKENS
PRESIDENTS OCH
STATSRÅDETS
ÄMBETSÅTGÄRDER**

ÖVERVAKNINGEN AV STATSRADETS OCH REPUBLICENS PRESIDENTS BESLUTSFATTANDE

- Justitiekanslern övervakar att de beslut som fattas av statsrådet och av republikens president är lagenliga. Övervakningen är i huvudsak föregripande, och syftet med den är att utreda juridiska frågor som hänför sig till besluten och beslutsförfarandena redan innan ärendena föredras vid statsrådets allmänna sammanträde eller vid presidentföredragningen.
- I det skede då ärendena är under beredning utarbetar justitiekanslern på begäran av ministerierna utlåtanden och ställningstaganden som berör beslutsförfarandena och juridiska frågor i anslutning till besluten.
- Alla dokument som behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde eller vid presidentföredragningen förhandsgranskas vid justitiekanslersämbetet.
- Justitiekanslern är närvarande vid statsrådets allmänna sammanträde och vid presidentföredragningen samt vid regeringens förhandlingar och strategisammanträden.
- Justitiekanslern behandlar klagomål som berör statsrådets och republikens presidents beslutsfattande.
- Ifall det efter att ett beslut har fattats finns skäl att misstänka att förfarandet varit felaktigt, kan justitiekanslern undersöka saken också i efterhand.
- Justitiekanslern granskar de protokoll som förs vid statsrådets allmänna sammanträde och vid presidentföredragningen.

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 i allmänhet inga dokument

som skulle omfattas av offentlighetslagen. Därför lämnar justitiekanslersämbetet i allmänhet inte i enskilda fall ut några uppgifter om den övervakning som sker under beredningsskedet till utomstående.

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 iaktas 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.

JUSTITIEKANSLERNS ROLL I SAMBAND MED BETYDANDE SAMHÄLLELIGA REFORMER

- Justitiekanslern övervakar de reformprojekt som regeringen planerar samt beslutsfattandet om hur projekten ska genomföras.
- Justitiekanslern deltar inte i ärendenas beredning, men kan på begäran av ett ministerium utarbeta ställningstaganden och ge råd inom ramen för laglighetskontrollen.
- Ministerierna kan i samband med ärendenas remissbehandling inhämta ett utlåtande om ett ärende av justitiekanslern.
- I beredningens slutskede kan justitiekanslern granska en regeringsproposition, antingen på eget initiativ eller på begäran av ett ministerium.
- Alla regeringspropositioner granskas senast då de blir föremål för behandling vid statsrådets allmänna sammanträde, innan de överläts till riksdagen.

LAGLIGHETSKONTROLLEN AV LAGBEREDNINGEN

Justitiekanslern granskar av tradition lagarnas och förordningarnas lagenlighet i samband med deras beredning då justitiekanslern ger utlåtanden om författningsförslag i anslutning till det allmänna remissförfarandet och tar ställning till enskilda frågor på begäran av ministerierna. Dessutom granskar justitiekanslern regeringspropositioner och förordningar på förhand också på begäran av ministerierna, innan de föredras vid statsrådets allmänna sammanträde. Sådana granskningar har dock begärts sällan. Exempelvis granskades bara 5 % av alla regeringspropositioner på förhand under år 2017.

Justitiekanslern började vid ingången av år 2018 effektivisera förhandsgranskningen av författningsförslagen genom att begära att utkastet till regeringspropositioner skulle sändas för granskning under slutskedet av lagberedningen. Målsättningen med det nya förfarandet är att på ett mer heltäckande sätt än förut se till att det ur laglighetskontrollens synvinkel inte finns något att anmärka på i de regeringspropositioner som läggs fram för statsrådet för beslutsfattande. Då regeringspropositionerna granskas redan innan föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträde sänds för granskning, är det möjligt att göra en noggrannare och djupare bedömning av laglighetsfrågorna. I detta skede har ministerierna också bättre möjligheter att göra behövliga korrigeringar i propositionerna. Förhandsgranskningens betydelse utökas dessutom av att man

vid granskningen av föredragningslistorna kontrollerar hur den respons som getts i samband med förhandsgranskningen har beaktats i de slutliga propositionerna. Förhandsgranskningen av regeringspropositionerna främjar således ett smidigt beslutsfattande i statsrådet och vid riksdagen, samt skapar förtroende för att det högsta statliga beslutsfattandet i rättsligt avseende sker korrekt.

Förhandsgranskningen av regeringspropositionerna genomfördes år 2018 planmässigt så att man på basis av regeringens lagstiftningsplan valde ut de propositioner som skulle granskas och på förhand meddelade propositionernas beredare om saken. Propositionerna valdes ut genom att man på basis av den till buds stående informationen bedömde betydelsen av deras innehåll ur laglighetskontrollens synvinkel. Vid bedömningen av propositionernas betydelse beaktades tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt god förvaltning, rättsstatens funktion, grundlagens tillämpning och tolkning samt viktiga samhälleliga konsekvenser. Därutöver valde man att granska exceptionellt omfattande propositioner, som skulle ha varit svåra att granska först i samband med granskningen av statsrådets föredragningslistor. Angående förhandsgranskningen gavs respons till propositionernas beredare, där man vid behov specificerade de frågor som behövde korrigeras eller kompletteras.

Det centrala syftet med förhandsgranskningen är framför allt att se till att man i propositionerna identifierat de frågor som är av betydelse med tanke på grundlagen, redogjort för den centrala praxis som grundlagsutskottet omfattat i sina utlåtanden och öppet presenterat också sådana eventuella frågor som är nya eller oklara i förhållande till grundlagen. I anslutning till de frågor som berör grundlagen övervakas också tillgodo-seendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt sådana internationella förpliktelser rörande de mänskliga rättigheterna som är bindande för Finland. Dessutom övervakar man att lagstiftningsprocessen är korrekt samt att remissförfarandet och rätten till delaktighet och inflytande iaktas. I samband med inspektionerna uppmärksammas också i mån av möjlighet författningarnas inbördes överensstämmelse med varandra och ostridighet, iakttagandet av allmänna lagar, samt lagstiftningens begriplighet och ändamålsenlighet ur tillämparnas synvinkel. Vid granskningen av lagstiftningen som helhet beaktas utöver de nationella författningarna även sådana förpliktelser som följer av internationella konventioner och av EU-rätten, samt huruvida det nationella utrymmet för regleringen har bedömts och använts korrekt.

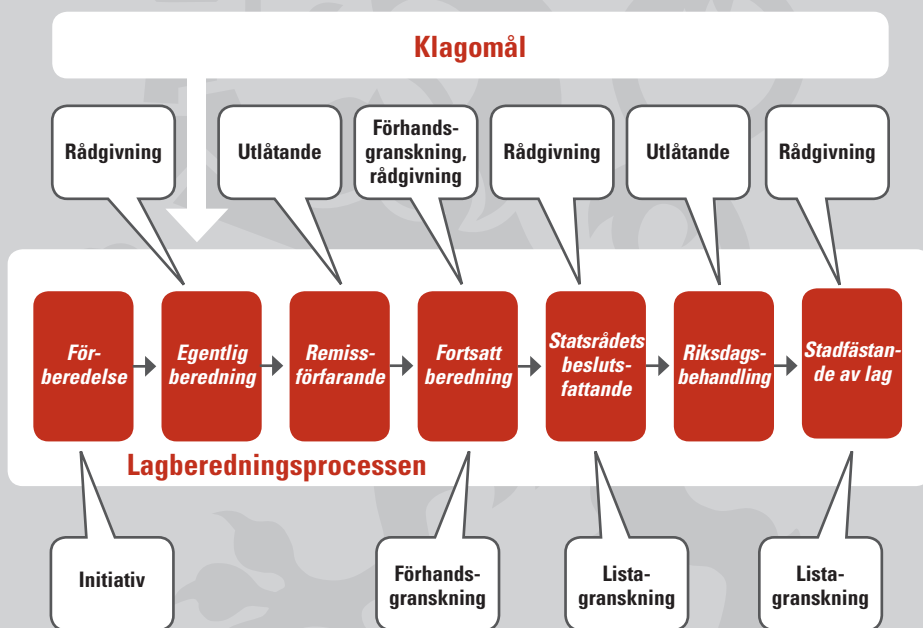
Den förhandsgranskning som utförs på eget initiativ infördes som en ny övervakningsmetod år 2018, och de erfarenheter som erhöles under året utnyttjas vid vidareutvecklandet av verksam-

heten. Målsättningen är att ytterligare förbättra laglighetskontrollens verkkningsfullhet genom att förskjuta tyngdpunkten vid övervakningen till ett ännu tidigare skede, dvs. till det skede då utlåtanden ges.

Justitiekanslern har strävat efter att effektivisera laglighetskontrollen av författningsförslagen också i sin kommunikation. Ministerierna har i flera olika sammanhang uppmanats be justitiekanslern ge utlåtanden om regeringspropositioner och förordningar, samt uppmanats sända dem för förhandsgranskning på eget initiativ.

År 2018 gavs 93 utlåtanden om regeringspropositioner och förordningsutkast (angående utlåtandenas innehåll se s. 55). Antalet utlåtanden har under de senaste åren ökat kontinuerligt. År 2018 utfördes förhandsgranskning av 58 regeringspropositioner, varav 47 granskades på initiativ av justitiekanslern. Förhandsgranskningen omfattade 18 % av alla regeringspropositioner som överlämnades till riksdagen. De propositioner som förhandsgranskades berörde främst inrättandet av landskap och reformen av social- och hälsovården, skyddet för personuppgifter samt e-tjänster. En tredjedel av de propositioner som blev föremål för förhandsgranskning föranledde inte några anmärkningar. Största delen av den respons som gavs i samband med granskningen gällde propositionernas förhållande till grundlagen och motiveringen till lagstiftningsordningen.

LAGLIGHETSKONTROLLEN AV LAGBEREDNINGEN



SLUTSATSER ANGÅENDE LAGLIGHETSKONTROLLEN AV LAGBEREDNINGEN

Observerade brister

- Tidtabellerna är alltför strama och orealistiska i förhållande till projektens omfattning.
- Remissförfarandet betraktas som en formalitet och remisstiderna är korta.
- Det politiska beslutsfattandets och tjänstemannaberedningens roller är otydliga.
- Sambandet mellan de politiska riktlinjerna och författningsförslagen motiveras inte tillräckligt väl.
- Alla aspekter som påverkar en viss fråga blir inte beaktade.
- Synpunkter som berör verkställigheten och tillämpningen noteras inte.
- Kontakterna mellan tjänstemännen och riksdagen är begränsade.
- Regeringspropositionernas allmänna motiveringar är alltför omfattande, medan motiveringarna till enskilda bestämmelser och till lagstiftningsordningen är alltför snäva.
- Lagberedningen vid ministerierna stöds inte tillräckligt väl.
- Kunnandet fördelas ojämnt.

Utvecklingsobjekt

- Vid ledningen av statsrådets verksamhet finns det skäl att särskilja de ärenden som ska beredas under valperioden från sådana omfattande reformer som sträcker sig över en längre period
- Målsättningarna för samhällspolitiken ska uppställas så att man vid lagberedningen kan göra en avvägning mellan olika metoder för uppnående av målsättningarna.
- Lagberedningen ska planeras både vid statsrådet och inom ramen för varje enskilt projekt, och projektens tidtabeller ska fastställas så att de möjliggör noggrann beredning.
- Man ska dra försorg om att lagstiftningen blir en konsekvent helhet och se till att allmänna lagar iakttas.
- Statsrådets gemensamma lagberedningskunnande ska stärkas och vid ministerierna ska man se till att det finns mångsidigt och tillräckligt kunnande för projekten.
- Regeringspropositionernas text ska begränsas.
- Digitala arbetsredskap ska utvecklas för lagberedningen.

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, kontakter 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. Föredragningslistan ska alltid dras tillbaka ifall ärendet inte till någon del hör till statsrådets allmänna sammanträdes eller republikens presidents behörighet.

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. Ifall det tidigare har getts ett utlåtande om regeringspropositionen eller ifall den har genomgått förhandsgranskning, kontrollerar man vid granskningen av föredragningslistan huruvida de synpunkter som presenteras i utlåtandet eller vid

förhandsgranskningen har beaktats i propositionen.

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 längre 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 tjänsteutnämningsskäl 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 fås 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 2018

Vid justitiekanslersämbetet granskades alla föredragningslistor som behandlades vid statsrådets allmänna sammanträden och presidentföredragningarna. Listorna omfattade år 2018 sammanlagt 1 953 ärenden (1 841 ärenden år 2017). Av föredragningslistorna innehöll 16 % ett eller flera fel (17 % året innan), till följd av vilka justitiekanslersämbetet gav rättelseuppmaningar. Av felen var 75 % uppenbart av rättslig karaktär (73 % året innan), vilket innebar att felen berörde behörigheten eller andra lagliga förutsättningar för beslutsfattandet, eller lagtekniska frågor. Lagtekniska fel förekom närmast i sådana regeringspropositioner och statsrådsförordningar som inte hade granskats vid justitieministeriets laggranskningsenhet. Justitiekanslersämbetets rättelseuppmaningar ledde i 10 fall (likaså 10 året innan) 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.

Av de ovan nämnda rättelseuppmaningarna berörde 35 regeringspropositioner (17 året innan). I 22 av dessa fall (13 året innan) begärdes det att bedömningen av propositionens förhållande till grundlagen skulle kompletteras.

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 9 % av fallen (4 % året innan) behandlades ärendena på föredragningslistorna åtminstone delvis vid justitiekanslersämbetet innan listorna delades ut för beslutsfattande. Andelen ärenden som behandlades på förhand ökade avsevärt, eftersom justitiekanslern på eget initiativ begärde att regeringspropositioner skulle sändas för förhandsgranskning (se närmare s.41).

STATSRÅDETS BESLUTSFATTANDE ÅR 2018

Vid statsrådets allmänna sammanträden behandlades år 2018 sammanlagt 1 563 ärenden (1 425 året innan). Regeringen överlämnade 325 regeringspropositioner (203 året innan) och 94 statsrådsskrivelser i EU-ärenden (73 året innan) till riksdagen. Statsrådet höll 55 allmänna sammanträden under året (59 året innan).

År 2018 var valperiodens sista år, vilket i fråga om statsrådets arbete innebar att ett stort antal ärenden slutbehandlades framför allt under den senare delen av året. Förhandsgranskningen av beslutsfattandet präglades av det stora antalet regeringspropositioner samt av ministeriernas begäranden om information och ställningstaganden rörande dokument som skulle tillställas riksdagen samt statsrådets representanters förfarande vid riksdagsbehandlingen av regeringspropositioner. Som exempel kan man nämna biträ-

dande justitiekanslerns utlåtande till social- och hälsovårdsnämnden angående det bemötande som nämnden tillställts 18.6.2018 med anledning av utlåtandena av de sakkunniga som hörts av nämnden. Bemötandet gällde inrättandet av landskap och reformen av social- och hälsovården samt kundens valfrihet inom social- och hälsovården (RP 15/2018 rd och RP 16/2018 rd). Social- och hälsovårdsministeriet och finansministeriet begärde innan bemötandet gavs ett utlåtande om huruvida regeringspropositionernas behandling kunde fortgå i utskotten på grundval av bemötandet eller om det fanns skäl att utarbeta en kompletterande regeringsproposition om saken. Biträdande justitiekanslern ansåg dock att det inte på rättsliga grunder var nödvändigt att komplettera de aktuella regeringspropositionerna.

REPUBLIKENS PRESIDENTS BESLUTSFATTANDE ÅR 2018

Republikens president fattade under verksamhetsåret 390 beslut i statsrådet (416 året innan). Under året hölls 25 presidentföredragningar (25 året innan). I ett fall, där det uppkommit ett dröjsmål vid inhämtandet av Ålands samtycke till ett statsfördrag, föranledde det felaktiga förfarande som observerats vid övervakningen åtgärder från justitiekanslerns sida (OKV/2/50/2018, se s. 50).

Republikens president begärde före beslutsfattandet i två fall sådana upplysningar av justitiekanslern som avses i 108 § 2 mom. i grundlagen.

Ålands lagtings initiativ till ändring av vallagen (Ö 3/2018 rd) behandlades vid presidentföredragningen 21.9.2018. Presidenten tillfrågade justitiekanslern om behörighetsgrunden för beslutsfattandet. Därefter beslutade presidenten överlämna initiativet till riksdagen för behandling med stöd av grundlagens bestämmelse om presidentens behörighet i ärenden som berör Ålands självstyrelse. Av det uttalande som antecknades i protokollet framgick det att presidenten fattade sitt beslut om saken på grundval av justitiekanslerns utredning. Enligt självstyrelselagen för Åland fanns det inte någon prövningsrätt i ärendet, utan det var fråga om översändande av lagtingets initiativ till riksdagen.

Riksdagens svar med anledning av regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 10 § i Finlands grundlag (RSv 77/2018 rd) behandlades vid presidentföredragningen

5.10.2018. Riksdagen hade genom omröstning beslutat att lagförslaget skulle förklaras brådskande och samtidigt antagit lagen utan ny omröstning. Justitiekanslern framställde inte med anledning av riksdagens förfarande någon sådan anmärkning som avses i 112 § i grundlagen om lagligheten i samband med stadfästandet av lagen. Presidenten beslutade stadfästa lagen och lät anteckna ett uttalande om saken i protokollet. I sitt uttalande konstaterade presidenten att det av grundlagens ordalydelse framgår att riksdagen först ska rösta om huruvida ett lagförslag ska förklaras brådskande och därefter rösta om själva lagförslaget. I det aktuella fallet borde det särskilt ha konstaterats att ändringen av grundlagen godkändes. Det var emellertid otvetydigt att riksdagens enhälliga vilja var att godkänna ändringen av grundlagen, och riksdagen hade enhälligt godkänt det förfarande genom vilken ändringen skulle godkännas vid riksdagen. Presidenten beslutade därför stadfästa lagen. Han uppmärksammade dock riksdagen på att det finns skäl att ordagrant iakttä det förfarande som föreskrivs i grundlagen.

Republikens president fattade alla sina beslut i enlighet med statsrådets beslutsförslag. Under år 2018 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 vid inhämtandet av Ålands bifall till ett statsfördrag

På föredragning av justitieministeriet föreslogs det i januari 2018 för republikens president att man skulle inhämta Ålands lagtings bifall till ikraftsättandet av ett statsfördrag. Den regeringsproposition som berörde fördraget hade överlämnats till riksdagen redan år 2013, och republikens president hade godkänt fördraget och stadfäst lagen om fördragets ikraftträdande år 2014.

Ålands bifall till ikraftsättandet av ett fördrag som faller inom landskapets behörighet ska begäras i så god tid att svaret hinner fås innan godkännandet av statsfördraget föredras för republikens president. Justitieministeriet inhämtar lagtingets bifall på begäran av det behöriga ministeriet.

I det aktuella fallet begärdes bifall av Åland mer än tre år efter att republikens president hade godkänt fördraget. Justitieministeriet konstaterade att utrikesministeriet inte hade lagt fram

begäran om inhämtande av bifallet i tid. Enligt utrikesministeriet berodde dröjsmålet på brister i informationsförmedlingen vid den verksamhetsenhet som svarat för ärendet. Till följd av det skedda hade man för avsikt att vid utrikesministeriet fästa ännu större vikt än förut vid utbildningen för de tjänstemän som bereder regeringspropositioner samt effektivisera deras samarbete med den enhet vid ministeriet som svarar för lagstiftning som berör EU och statsfördrag. Man hade också för avsikt att fästa större vikt än förut vid att verksamhetsenheterna är informerade om fördragens beredningsfaser.

Justitiekanslern uppmärksammade utrikesministeriet på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet i samband med åtgärder som hänför sig till godkännandet och ikraftsättandet av statsfördrag (OKV/2/50/2018; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Laura Pyökäri).

KLAGOMÅLSAVGÖRANDE

Utrikesministerns förfarande under en tjänsteresa

Hos justitiekanslern anfördes klagomål över utrikesminister Timo Soinis deltagande i ett abortkritiskt evenemang under en tjänsteresa i Kanada i maj 2018. Det var fråga om en ljusvigilia där man i en bön mindes dem som blivit offer för abort. Ljusvigilian utgjorde inledningen på ett abortkritiskt evenemang. Soinis deltagande i evenemanget offentliggjordes i sociala medier såsom utrikesministerns deltagande i ett abortkritiskt evenemang.

Justitiekanslern konstaterade att också utrikesministern åtnjuter religionsfrihet och yttrandefrihet. Soinis deltagande i ljusvigilian utgjorde religionsutövning, men samtidigt var det också fråga om ett ställningstagande mot abort. Staten och de personer som representerar staten förutsätts i regel ha en opartisk och neutral inställning till olika övertygelser. Under sin tjänsteresa representerade Soini sitt hemland, där abort är tillåten i lagstiftningen och man inom utrikes- och säkerhetspolitiken arbetar för att främja kvinnors och flickors rättigheter och bl.a. deras sexuella och reproduktiva hälsa.

I Europadomstolens rättspraxis har det ansetts berättigat och motiverat att man på basis av en persons tjänsteställning begränsar dennes möjligheter att ge uttryck för sin tro i vissa situationer som anknyter till skötseln av ämbetsåtgärder. Vid bedömningen av Soinis förfarande var

det fråga om att dryfta hur utövningen av religionsfriheten och yttrandefriheten skulle relateras till de krav som ställs på utrikesministersysslan. Utrikesministern är enligt grundlagen behörig att delge andra stater Finlands utrikespolitiska ställningstaganden, vilket begränsar utrikesministerns handlingsmöjligheter när ministern reser utomlands i egenskap av representant för finska staten. Till denna behörighet och de därmed anknutna förpliktelserna hör att dra försorg om att ministern inte i egenskap av representant för staten presenterar ställningstaganden eller vidtar åtgärder som kan förväxlas med sådana ställningstaganden och handlingar som ministern svarar för i egenskap av privatperson eller riksdagsledamot.

Justitiekanslern ansåg att det var problematiskt att en medlem av statsrådet, och i detta fall uttryckligen utrikesministern, som är behörig att uttrycka Finlands utrikespolitiska ställningstaganden, tog ställning mot rätten till abort under sin tjänsteresa, även om detta skedde på fritiden. Enligt justitiekanslern var förfarandet ägnat att öka risken för feltolkning och för att man i destinationslandet skulle få ett intryck av att det varit fråga om Finlands officiella ståndpunkt eller riktlinje. Däremot hörde den politiska bedömningen av huruvida Soinis förfarande varit förenligt med Finlands utrikes- eller inrikespolitiska linje inte till laglighetsövervakarens uppgifter, utan till området för den politiska ministeransvarigheten.

Som slutledning konstaterade justitiekanslern att det inte kunde visas att utrikesminister Soini skulle ha agerat lagstridigt i ärendet. Justitiekanslern uppmärksammade dock Soini på att det är motiverat att utrikesministern under sina utlandsresor i egenskap av representant för finska staten iakttar särskild försiktighet och genomtänkt återhållsamhet i sina ställningstaganden, så att ministrarnas agerande inte föranleder missförstånd eller tvivel om vilka som är finska statens ställningstaganden och vilka som är ministrarnas egna ståndpunkter (OKV/987/1/2018 m.fl.; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Johanna Koivisto).

Beviljande av exporttillstånd för försvarsmateriel

Statsrådet beviljade i november 2015 tillstånd att exportera Patria Land Systems Oy:s fordon och reservdelar till Förenade Arabemiraten, och godkände i januari 2018 att tillståndets giltighet förlängdes för de reservdelar som ännu inte hade levererats. I ett klagomål ombads justitiekanslern undersöka om dessa beslut var lagenliga.

Enligt lagen om export av försvarsmateriel baserar sig beviljandet av exporttillstånd på en helhetsprövning av varje enskilt fall. Prövningen styrs av de rättsliga förpliktelser som är bindande för Finland, dvs. FN:s vapenhandelskonvention och EU:s gemensamma ståndpunkt om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel. Vid helhetsprövningen beaktas de kriterier som anges i EU:s gemensamma ståndpunkt, som omfattar bl.a. iakttagande av FN:s vapenhandelskonvention, respekt för de mänskliga rättigheterna samt bevarande av regional fred, säkerhet och stabilitet. EU:s gemensamma ståndpunkt tillåter att också ekonomiska och industriella intressen beaktas, men dessa får inte påverka iakttagandet

av de ovan nämnda villkoren. Vid helhetsprövningen ska man dessutom beakta omständigheter som hänför sig till Finlands nationella försörjningsberedskap.

Helhetsprövningen omfattar också en utrikes- och säkerhetspolitisk bedömning, som utrikesministeriet svarar för. Utrikesministeriet ska ge försvarsministeriet ett utlåtande om sådana tillståndsansökningar vars utrikes- och säkerhetspolitiska betydelse förutsätter det. Utrikesministeriet intog i oktober 2015 en positiv ståndpunkt i fråga om fordonen. Fordonen levererades utan vapen, och vid prövningen ansågs det inte föreligga någon risk för att de skulle användas i strid med FN:s vapenhandelskonvention eller EU:s gemensamma ståndpunkt, dvs. användas exempelvis för allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna eller den humanitära rätten. Exporttillståndet var förenligt med motsvarande beslut som fattats i övriga EU-länder, i och med att inget EU-land hade fattat negativa beslut om export av fordon till Förenade Arabemiraten.

Utrikesministeriet och försvarsministeriet kände till att marktrupper från Förenade Arabemiraten deltog i konflikten i Jemen och att den humanitära situationen i Jemen hade försämrats, då de i januari 2018 beviljade tillstånd till de reservdelsleveranser som hänförde sig till den ovan nämnda affären. Försvarsministeriet betonade i sin utredning att det exporttillstånd som beviljades i januari 2018 berörde slutförandet av leveranserna i enlighet med det tidigare beviljade exporttillståndet. Enligt lagens motivering är utgångspunkten att tillstånd till reservdelsleveranser ska beviljas. Till det positiva beslutet bidrog enligt utredningen det faktum att ett avslag av ansökan om exporttillstånd för reservdelarna skulle ha föranlett en oskälig situation och eventuella avtalsbrott för sökanden. Enligt justitiekanslerns uppfattning kunde denna omständighet och det faktum att det var fråga om

att slutföra leveranserna i enlighet med det tidiga avtalet beaktas vid helhetsprövningen.

Den tillsyn som justitiekanslern utövar i fråga om statsrådets exporttillståndsärenden är av rättslig karaktär. Utgångspunkten är att justitiekanslern med de metoder som hör till laglighetskontrollen inte kan befatta sig med den utrikes- och säkerhetspolitiska prövningen, om det inte skett uppenbara fel vid utövningen av prövningsrätten. Utredningen visade att man vid beredningen av beslutet om exporttillstånd hade prövat de kriterier som anges i FN:s vapenhandelskonvention och EU:s gemensamma ståndpunkt, och inhämtat de utlåtanden som avses i lagen om export av försvarsmateriel. Justitiekanslern ansåg inte att det fanns rättsliga skäl att konstatera att statsrådet skulle ha handlat lagstridigt eller överskridit sin prövningsrätt i samband med sitt beslutsfattande om tillståndet att exportera försvarsmateriel till Förenade Arabemiraten. Justitiekanslern konstaterade dock att det faktum att exporttillståndet hade beviljats i januari 2018 lätt kunde föranleda kritik på grund av Förenade Arabemirats deltagande i konflikten i Jemen och på grund av de förändrade förhållandena i Jemen. Justitiekanslern påpekade också att det inte framgick av utredningen hur noggrant man vid beredningen hade granskat exempelvis de uppgifter om läget i Jemen som hade sammanställts i rapporterna av FN:s kommitté för mänskliga rättigheter och i andra FN-rapporter (OKV/175/1/2018; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Johanna Koivisto).

Statsministerns förfarande vid användningen av Twitter

I ett klagomål kritiserades statsminister Juha Sipilä för att han hade hindrat vissa personer från att ta del av uppdateringar på hans Twitterkonto. I klagomålet ifrågasatte man om det var korrekt

att begränsa åtkomsten till officiell informationskanal som drivs av person inom statens högsta ledning.

Av Sipiläs Twitterkonto <https://twitter.com/juhasipila> framgick det att Sipilä var statsminister och ordförande för Centerpartiet. Sipilä twittrade bl.a. om de statsbesök han gjort i egenskap av statsminister och om sina möten med andra staters huvudmän, samt om sina besök i hemlandet.

För den kommunikation som berörde statsministerns tjänsteåligganden hade statsminister Sipilä tillgång bl.a. till statsrådets och statsrådets kanslis webbsidor samt till statsrådets Twitterkonto. Via dessa kanaler förmedlades information om frågor som hänförde sig till skötseln av statsministerns tjänsteåligganden, såsom statsbesök, ärenden som var under beredning och beslut som fattats. När det gällde Sipiläs personliga Twitterkonto hade han inte, på det sätt som framförts i klagomålet, hävdats att det varit fråga om en officiell informationskanal.

Justitiekanslern konstaterade dock att rollerna som statsminister, partiordförande och riksdagsledamot inte tydligt kunde separeras från varandra i samband med kommunikationen via en kanal i likhet med Twitter. Eftersom de tweetar som Sipilä publicerat på sitt personliga Twitterkonto innehöll information om aktuella frågor som hörde samman med statsministeruppdraget, kunde inläggen inte tydligt särskiljas från statsministerns övriga kommunikation. Sipiläs Twitterkonto var öppet och uppdateringarna kunde läsas av var och en, utan inloggning. Den spärr som angetts för Twitterkontot påverkade främst de spärrade personernas möjligheter att kommentera tweetar eller retweeta dem. Den påverkade således i viss mån de metoder med vilka de personer som var föremål för spärren kunde delta i diskussionen om samhällseliga frågor på Twitter. Spärren påverkade dock inte, på det sätt som hävdats i klagomålet, tillgången till information på

det öppna Twitterkontot. Klagomålet föranledde således inte några åtgärder från justitiekanslerns sida (OKV/1045/1/2018; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Johanna Koivisto).

Statsrådets förfarande vid den nationella behandlingen av GCM-ramverket

I vissa klagomål riktades det kritik mot att statsrådet inte hade fört GCM-ramverket, dvs. FN:s ramverk om säker, organiserad och reglerad migration, till riksdagen för godkännande som ett sådant statsfördrag som avses i 94 § i grundlagen.

Enligt 94 § i grundlagen krävs riksdagens godkännande för fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse, eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande.

Justitiekanslern konstaterade att begreppet fördrag och andra internationella förpliktel-

ser, som används i grundlagen, inte har definierats vare sig i grundlagen eller någon annanstans i lagstiftningen. Definitionen av ett fördrag innefattar en idé om att ett fördrag etablerar rättigheter och förpliktelser som hör till den internationella rätten och som är bindande för parterna i egenskap av subjekt inom den internationella rätten.

I GCM-ramverket konstateras det uttryckligen att det inte är fråga om ett rättsligt bindande dokument. Detta hade konstaterats också i de utredningar som tillställts riksdagen. Justitiekanslern ansåg att det inte fanns rättsliga skäl att bedöma ärendet på något annat sätt. Enligt justitiekanslern hade varken statsrådet eller någon annan aktör som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet handlat lagstridigt då dokumentet inte hade förts till riksdagen för godkännande såsom ett fördrag eller någon annan internationell förpliktelse (OKV/1940/1/2018 och OKV/1947/1/2018; ärendena avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Laura Pyökäri).

UTLÅTANDEN

Utlåtanden om författningsförslag mm.

I så gott som alla de utlåtanden som gavs om regeringspropositioner och förordningar fästes det vikt vid att det fanns skäl att göra en mer omfattande och mångsidig granskning av de föreslagna bestämmelserna såväl med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som ur EU-rättens synvinkel. Som ett särskilt tema aktualiserades skyddet för personuppgifter, för vars del EU-lagstiftningen, den nya nationella lagstiftningen och riksdagens grundlagsutskotts senaste praxis hade beaktats i varierande utsträckning i författningsförslagen. Hur väl utlåtandena beaktats vid den fortsatta beredningen av författningsförslagen granskas i regel i samband med förhandsgranskningen av regeringspropositionerna och i samband med granskningen av föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträde.

Obemannad luftfart och drönarverksamhet

Justitiekanslern gav ett utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet om utvecklandet av lagstiftningen om obemannad luftfart och drönarverksamhet. Han konstaterade att man i betänkandet inte hade tagit ställning till begränsandet av egenomsskyddet eller till de nya befogenheter som

föreslagits för Försvarsmakten, i förhållande till det som grundlagsutskottet konstaterat om saken i sina utlåtanden. Dessutom fanns det skäl att komplettera motiveringen till lagstiftningsordningen när det gällde de särskilda förutsättningarna för begränsning av skyddet för förtroliga meddelanden (OKV/74/20/2017; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Outi Kostama).

Förfarandet för inresa för forskare, studerande, praktikanter och au pairer

Justitiekanslern gav ett utlåtande om den regeringsproposition som berörde ett särskilt förfarande för inresa och vistelse för medborgare från länder utanför EU, då det är fråga om studier, forskning, arbetspraktik eller sådant volontärarbete som utförs inom ramen för EU:s volontärprogram. Syftet med propositionen var att genomföra EU-direktivet om saken. Dessutom föreslogs det att bestämmelser om uppehållstillstånd som beviljas au pairer ska tas in i utlänningslagen.

Enligt propositionen skulle Migrationsverket på motsvarande sätt som enligt den tidigare regleringen ges rätt att anföra besvär hos högsta förvaltningsdomstolen i det fall att dess beslut upphävs eller ändras av förvaltningsdomstolen. Justitiekanslern konstaterade dock att grundlagsutskottet har förhållit sig återhållsamt till

särskilda bestämmelser om en myndighets allmänna besvärsmått. I propositionen fanns det därför skäl att lägga fram en sådan motivering till de föreslagna bestämmelserna som är förenlig med grundlagsutskottets praxis, och att också inkludera denna motivering i avsnittet rörande lagstiftningsordningen. Det fanns även i övrigt skäl att precisera motiveringen till lagstiftningsordningen, så att motiveringen ger en korrekt bild av förhållandet mellan propositionen och grundlagen samt tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Det fanns också skäl att granska grundlagsenligheten av de lösningar som berörde rättsskyddet i anslutning till de nya bestämmelserna.

Justitiekanslern ansåg att regleringen gällande au pairer är en välkommen nyhet. Han konstaterade dock att terminologin i propositionen delvis var otydlig och invecklad. Enligt justitiekanslern borde man fästa större vikt vid att lagstiftningen ska vara tydlig och enkel att tillämpa i praktiken. Eftersom au pairer är en grupp som står i en sårbar ställning, som arbetar utan egentlig lön och som t.o.m. löper risk för att bli offer för människohandel, ansåg han även att det i propositionens motivering tydligare borde ha förts fram att veckoarbetstiden får omfatta högst 30 timmar (OKV/73/20/2017; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Minna Ruuskanen).

Behandlingen av personuppgifter i polisens verksamhet

Justitiekanslern gav ett utlåtande om den regeringsproposition vars syfte var att förnya lagstiftningen om behandlingen av personuppgifter i polisens verksamhet. Avsikten med propositionen var att införliva den nya EU-regleringen i vår nationella lagstiftning.

Justitiekanslern betraktade den föreslagna regleringen som motiverad och ansåg att den var förenlig med de krav som följer av EU:s allmänna dataskyddsförordning och dataskyddsdirektivet för brottmål. Den föreslagna lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet kommer att vara en speciallag i förhållande till den lag om behandling av personuppgifter i brottmål som var under beredning vid den aktuella tidpunkten. Justitiekanslern konstaterade att det såväl vid finlisningen av lagförslagen som vid utarbetandet av anvisningarna och vid den praktiska handledningen fanns skäl att dra försorg om att lagstiftningshelheten blir begriplig och konsekvent. Det ska vara klart både för polisen och för medborgarna hur lagen ska tillämpas i varje enskilt fall. Dessutom fanns det skäl att fortsättningsvis dra försorg om god dataskyddspraxis och se till att praxisen övervakas inom polisens interna laglighetskontroll.

Syftet med propositionen var att utvidga polisens rätt att behandla personuppgifter. Exempelvis föreslogs det att polisens rätt att behandla personuppgifter som inte hör samman med något enskilt uppdrag ska utvidgas avsevärt. Eftersom denna ändring inskränker det grundlagsenliga privatlivsskyddet och skyddet för personuppgifter, fanns det enligt justitiekanslern anledning att redogöra för skälen till ändringen också i samband med motiveringen till lagstiftningsordningen. Det fanns även i övrigt anledning att se till att motiveringen till lagstiftningsordningen innehöll en samlad granskning av alla utvidgningar av rätten att behandla personuppgifter. Eftersom propositionen innefattade frågor som är viktiga med tanke på privatlivsskyddet, och eftersom en del av de frågor som berörde lagstiftningsordningen gav rum för tolkning, fanns det enligt justitiekanslerns uppfattning anledning att inhämta ett utlåtande om propositionen av riksdagens grundlagsutskott.

Justitiekanslern ansåg att det var positivt att man genom propositionen hade för avsikt att skapa tillbörliga rättsliga grunder för att uppgifter om personer som löper risk för att bli utsatta för våld eller något annat brott kan registreras i polisens datasystem. Till denna del fanns det ännu skäl att fästa särskild vikt vid ändamålsbundenheten för uppgifterna om offren och vid skyddandet av uppgifterna samt vid rättsmedlen, så att registreringen inte försvagar offrens ställning ytterligare.

Vidare ansåg justitiekanslern att tillämpningsområdet för kapitlet om behandlingen av personuppgifter hos skyddspolisen var otydligt. Han föreslog att tillämpningsområdet skulle preciseras så att det omfattar bara sådan behandling av personuppgifter som sker i samband med skyddspolisens särskilda uppgifter, eller alternativt att det aktuella kapitlet ska innehålla bestämmelser om den lagstiftning som ska tillämpas och de förfaranden som iakttas i de övriga sammanhang där skyddspolisen behandlar personuppgifter (OKV/76/20/2017; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Pekka Liesivuori).

Säkerhetsskydd vid Migrationsverket

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om säkerhetsskydd vid Migrationsverket. Han ansåg att den reglering med hjälp av vilken man strävar efter att främja säkerheten bl.a. för Migrationsverkets personal är befogad.

Justitiekanslern konstaterade dock att de föreslagna bestämmelserna medför begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna. I propositionen redogjordes det för grundlagsutskottets ställningstaganden till liknande tidigare propositioner gällande säkerhetsåtgärder, men det redogjordes knappt alls för varför begränsning-

arna av de grundläggande fri- och rättigheterna kunde betraktas som godtagbara vid skyddandet av verksamheten vid Migrationsverket samt vid tryggandet av att säkerhet och ordning upprätthålls i dess lokaler.

Justitiekanslern uppmärksammade också placeringen av bestämmelserna om återkallande av godkännande som säkerhetskontrollör i lagutkastet, samt den onödiga användningen av begreppet skyddsområde (OKV/5/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Petri Martikainen).

Inrättande av Transport- och kommunikationsverket

Justitiekanslern gav ett utlåtande om den regeringsproposition där det föreslogs att Trafiksäkerhetsverket, Kommunikationsverket och vissa av Trafikverkets verksamheter skulle slås ihop till en ny myndighet, nämligen Transport- och kommunikationsverket. Trafikverkets återstående uppgifter och verksamhet skulle enligt propositionen övertas av det nya Trafikledsverket. Dessutom föreslogs det att Trafikverkets trafikstyrnings- och trafikledningstjänster skulle omvandlas till ett aktiebolag.

Propositionen gällde i huvudsak myndighetsorganisationen och uppgifternas organisering. Justitiekanslern konstaterade att propositionen dock till den del det var fråga om ämbetsverkets uppgifter (inklusive det Cybersäkerhetscenter som är underställt ämbetsverkets generaldirektör) var av betydelse med tanke på det grundlagsenliga skyddet för förtroliga meddelanden och skyddet för personuppgifter samt datasäkerheten i anslutning till dessa. Det fanns skäl att beakta detta i propositionens avsnitt rörande grundlagen och lagstiftningsordningen.

Propositionen hade även en anknytning till EU:s allmänna dataskyddsförordning och till den

datskyddslag som kompletterar förordningen. För att säkerställa effektiv verkställighet av dataskyddet fanns det enligt justitiekanslern skäl att i samband med finlisningen av propositionen i samarbete med justitieministeriet och dataombudsmannen granska också de krav som följer av dataskyddsförordningen.

Dessutom föreslog justitiekanslern att bestämmelsen om de uppgifter som kan överföras till privata serviceproducenter skulle preciseras. Det fanns skäl att tydligare motivera överföringen av uppgifter till privata serviceproducenter med avseende på en ändamålsenlig organisering av uppgifterna, och uppgifternas karaktär och innehåll behövde också förtydligas. Vidare fanns det behov av att komplettera motiveringen till lagstiftningsordningen, för att säkerställa en korrekt tillämpning av grundlagens bestämmelser om överföring av offentliga förvaltningsuppgifter till andra än myndigheter.

Justitiekanslern ansåg även att det fanns skäl att komplettera bedömningen av organisationsreformens konsekvenser innan regeringspropositionen skulle överlämnas till riksdagen (OKV/4/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Minna Pulkkinen).

Djurvelfärd

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om djurvelfärd. I utlåtandet tog han ställning till överföringen av förvaltningsuppgifter till andra än myndigheter samt till hemfridsskyddet och privatlivsskyddet. Han ansåg att den föreslagna lagens administrativa bestämmelser var bristfälliga.

I propositionen föreslogs det att tillsynsmyndigheten som hjälp i djurskyddsuppgifter ska kunna anlita en expert eller assistent som har tillräcklig kompetens med tanke på uppgiftens

natur. Justitiekanslern konstaterade att grundlagen förutsätter att överföringen av en offentlig förvaltningsuppgift till någon annan än en myndighet inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättsskyddet eller kraven på god förvaltning. Det fanns skäl att se till att dessa villkor uppfylls i fråga om experternas och assistenternas verksamhet, genom tillräckligt noggrann och tillbörlig reglering om saken samt genom säkerställande av de berörda personernas lämplighet och kompetens. Det fanns till denna del anledning att komplettera lagförslaget motivering och även motiveringen till lagstiftningsordningen.

I propositionen föreslogs det att en expert eller assistent ska få gå in i ett utrymme som omfattas av hemfriden endast tillsammans med tillsynsmyndigheten. Justitiekanslern ansåg att det fanns skäl att i propositionen göra en närmare bedömning t.ex. av hurdana utrymmen som kan omfattas av hemfridsskyddet. Dessutom var det motiverat att bedöma hemfridsskyddet och dess omfattning närmare också med avseende på förslaget om att studerande som introduceras i djurskyddsmyndighetens verksamhet har rätt att vara närvarande i samband med tillsynen och när inspektioner utförs.

I propositionen föreslogs det att experter och assistenter ska ges rätt att trots sekretessbestämmelserna ta del av sådana uppgifter som de behöver för att utföra sina uppdrag. Justitiekanslern betraktade dock dessa bestämmelser som problematiska med tanke på det privatlivsskydd som föreskrivs i grundlagen. Det fanns således skäl att i motiveringen till lagstiftningsordningen behandla såväl djurskyddsmyndighetens som experternas och assistenternas rätt till information i förhållande till privatlivsskyddet och att särskilt beakta den ståndpunkt som grundlagsutskottet omfattat i sina utlåtanden.

Angående förslaget om kameraövervakning i slakterier konstaterade justitiekanslern att det i motiveringen till lagstiftningsordningen skulle bedömas om förfarandet är godtagbart med avseende på de anställdas integritetsskydd (OKV/77/20/2017; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Minna Ruuskanen).

Småbarnspedagogik

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om småbarnspedagogik.

Även om småbarnspedagogiken nuförtiden betraktas som en del av barnets lärdomsbana, konstaterade justitiekanslern att småbarnspedagogiken fortfarande också hör till de socialtjänster som avses i grundlagen och således omfattas av den förpliktelse som berör främjande av förutsättningarna för barns välfärd och uppväxt. Därmed omfattas småbarnspedagogiken också av det grundlagsenliga kravet på tillräcklig tillgång till tjänster. Dels på grund av detta och dels på grund av småbarnspedagogikens stora betydelse för individen omfattas den också av ett krav på främjande av jämlikheten och av tjänsternas faktiska tillgänglighet.

I propositionen föreslogs det att kommunerna ska sträva efter att ordna småbarnspedagogik i form av s.k. närtjänst. Justitiekanslern ansåg att det fanns skäl att i propositionen tydligare betona att barnets bästa står i fokus när det gäller småbarnspedagogikens innehåll. Det fanns i synnerhet skäl att förtydliga närtjänstens karaktär i bestämmelserna. Dessutom måste man säkerställa att de som ordnar tjänsterna de facto klarar av att tillhandahålla tjänster inom området för småbarnspedagogik.

I propositionen föreslogs det även att personalstrukturen inom småbarnspedagogiken ska

ändras så att det kommer att finnas mer högutbildad personal än förut vid daghemmen. Justitiekanslern ansåg emellertid att propositionens bestämmelser om vikariat inte stödde denna målsättning. I de aktuella bestämmelserna föreslogs det att man för samtliga uppgifter, ifall det inte finns tillgång till behörig personal, för högst ett år kan anställa en person som på grundval av fullgjorda studier har tillräckliga förutsättningar att sköta uppgiften. På basis av propositionen verkade det emellertid som om man i brist på behöriga sökande i fortsättningen för en obegränsad tid skulle kunna anställa personer som inte uppfyller behörighetsvillkoren, då anställningarna omfattar ett år i sänder. Justitiekanslern ansåg att denna bestämmelse var alltför vagt formulerad i fråga om sitt innehåll och att den inte främjade lagens syfte, dvs. att tillgodose barnets bästa och öka småbarnspedagogikens pedagogiska betydelse.

Det anmälningsförfarande som föreslogs för privata tjänsteproducenter inom småbarnspedagogiken kunde enligt justitiekanslern i sak jämsställas med ett tillståndsförfarande. Bestämmelsen om anmälningsförfarandet krävde förtydligande, liksom propositionens motstridiga bestämmelser om den tid inom vilken klagomål rörande småbarnspedagogiken ska behandlas.

Den föreslagna ändringen av personalstrukturen och inrättandet av en ny typ av informationsresurs innebär betydande kostnadsökningar för anordnarna av småbarnspedagogik. Justitiekanslern ansåg att det fanns skäl att till denna del närmare utreda propositionens ekonomiska konsekvenser samt granska kommunernas faktiska förutsättningar att uppfylla de krav som ställs på dem. Dessutom krävdes en sådan bedömning av dataskyddskonsekvenserna som avses i EU:s allmänna dataskyddsförordning (OKV/9/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Outi Kauppila).

Offentliga kungörelser

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lagstiftning om offentliga kungörelser och offentlig delgivning. I propositionen föreslogs det att kungörelser och meddelanden i första hand ska publiceras på myndighetens webbplats i det allmänna datanätet. Justitiekanslern uppmärksammade i sitt utlåtande att myndigheterna i och med de föreslagna ändringarna ges större ansvar och skyldigheter när det gäller att i samband med varje enskilt ärende göra sig förtrogna med eventuella sekretessfrågor, dataskyddsproblem och krävande gränsdragningar beträffande vilka slags uppgifter som får och ska publiceras i datanätet och vilka som inte får läggas ut där. Dessutom måste man minnas att alla människor de facto inte har tillgång till myndigheternas webbplatser. Vidare uppmärksammade justitiekanslern de konsekvenser som EU:s allmänna dataskyddsförordning medför för den elektroniska behandlingen av personuppgifter. Inom unionslagstiftningens tillämpningsområde ska det finnas en sådan grund för behandlingen som anges i dataskyddsförordningen eller i den nationella lagstiftning som är förenlig med förordningen. Det skulle således ha funnits skäl att i förvaltningslagen ta in tillräckliga bestämmelser om den behandling av personuppgifter som myndigheten utför i samband med offentlig delgivning (OKV/10/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Anu Rätty).

Digitala tjänster

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lagstiftning om tillhandahållande av digitala tjänster. Syftet med propositionen var att genomföra EU:s tillgänglighetsdirektiv och att utfärda bestämmelser om myndigheternas skyldighet att tillhandahålla digitala tjänster för kunderna inom förvaltningen.

Justitiekanslern ansåg att den föreslagna lagen behövs. Han uppmärksammade dock att den föreslagna myndighetsdefinitionen var något mer omfattande än normalt. Dessutom föreslog justitiekanslern att man skulle ompröva namnet på lagen om tillhandahållande av digitala tjänster, eftersom det centrala syftet med lagen är att förbättra tillgången till digitala tjänster som tillhandahålls av myndigheter och andra aktörer som producerar offentliga tjänster (OKV/3/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Landsvägslagen

Biträdande justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till ändring av landsvägslagen.

I motiveringen till paragrafen rörande den riksomfattande trafiksystemplaneringen nämndes det att riksdagen ska höras innan planerna godkänns av statsrådet. Biträdande justitiekanslern konstaterade att man i propositionen i detta sammanhang uppenbarligen avsåg förfarandet för redogörelser, inte meddelanden eller tillkännagivanden.

I propositionen föreslogs det även att privata serviceproducenter ska kunna anförtrös biträdande terränguppgifter. Biträdande justitiekanslern ansåg att de aktuella uppgifterna borde beskrivas närmare och att det i propositionen fanns skäl att bedöma vilka av uppgifterna som är offentliga förvaltningsuppgifter. Ifall det inte är möjligt att till alla delar särskilja de offentliga förvaltningsuppgifterna från uppgiftshelheten, borde också detta motiveras. I propositionen fanns det likaså skäl att motivera varför det är ändamålsenligt att överföra olika uppgifter till privata serviceproducenter (OKV/12/20/2018; utlåtandet gavs av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och ärendet föredrogs av Anu Rätty).

Offentlig arbetskrafts- och företagsservice

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lagstiftning om temporärt ordnande av offentlig arbetskrafts- och företagsservice. Enligt propositionen skulle det bli möjligt att i större omfattning än förut överföra arbets- och näringsbyråernas uppgifter till privata serviceproducenter. Det föreslogs att serviceproducenterna ska kunna intervjua arbetssökandena samt bedöma deras servicebehov och utarbeta sysselsättningsplaner tillsammans med sökandena. I propositionen föreslogs det också att arbets- och näringsbyråns bindande arbetskraftspolitiska utlåtande om arbetssökandens deltagande i sysselsättningsfrämjande service ska avskaffas. Avsikten var att ersätta utlåtandena med arbets- och näringsbyråns meddelanden, med stöd av vilka bl.a. arbetslöshetskassorna fattar beslut om hur deltagandet i servicen påverkar arbetssökandens arbetslöshetsförmåner.

Justitiekanslern ansåg emellertid att det inte med avseende på grundlagen hade getts en tillräcklig motivering till varför det är ändamålsenligt att överföra uppgifter till privata serviceproducenter. Det fanns även skäl att komplettera regleringen om serviceproducenternas tjänsteansvar. Dessutom ansåg justitiekanslern att det fanns skäl att vid den fortsatta beredningen bedöma om ersättandet av de arbetskraftspolitiska utlåtandena med meddelanden innebar sådan överföring av en offentlig förvaltningsuppgift från arbets- och näringsbyråerna till arbetslöshetskassorna som regleras i grundlagen (OKV/14/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Maija Salo).

Medborgarskapskraven inom Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet

Justitiekanslern gav utlåtanden om regeringens propositioner med förslag till ändring av lagen om försvarsmakten, lagen om Försvarshögskolan och lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning. I propositionerna föreslogs det att bara finska medborgare som inte har medborgarskap i någon annan stat ska kunna utnämnas till militära tjänster inom Försvarsmakten. Motsvarande krav föreslogs gälla vid valet av studerande som antas för studier som leder till en officerstjänst. Som behörighetsvillkor för militära tjänster inom Gränsbevakningsväsendet föreslogs förutom finskt medborgarskap dessutom att personen i fråga inte får ha medborgarskap i en sådan stat där finska medborgare inte har möjlighet att bli utnämnda till militära tjänster. Motsvarande villkor föreslogs gälla studerande som antas till grundkursen för gränsbevakare.

Justitiekanslern ansåg att man i propositionerna närmare borde bedöma om lagförslagen var förenliga med de internationella konventioner som är bindande för Finland, bl.a. Europeiska konventionen om medborgarskap och FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Justitiekanslern konstaterade att propositionerna innebar avsteg från den jämlikhetsprincip som anges i grundlagen. Ett avsteg från jämlikhetsprincipen kräver att det finns ett sådant skäl till det som är godtagbart med avseende på systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna, och dessutom ska proportionalitetskravet vara uppfyllt. Det fanns till denna del anledning att komplettera propositionernas motivering. Dessutom ansåg justitiekanslern att grunderna för beviljandet av dispens från nationalitetskravet bör regleras i lag. Justitiekanslern konstaterade även att det fanns skäl att inhämta grundlagsutskottets utlåtande om propositionerna (OKV/13/20/2018).

och OKV/15/20/2018; utlåtandena gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendena föredrogs av Maija Salo).

Ändring av strafflagen i samband med landskapsreformen och social- och hälsovårdsreformen

Justitiekanslern gav ett utlåtande om den regeringsproposition där det föreslogs sådana ändringar i strafflagen som hänförde sig landskapsreformen och social- och hälsovårdsreformen. Han uppmärksammade det oenhetliga tillämpningsområdet för det straffrättsliga tjänsteansvaret, i och med att detta ansvar i vissa fall föreslogs vara snävare för anställda inom den offentliga sektorn än för anställda i motsvarande uppgifter hos privata serviceproducenter.

Regeringens proposition med förslag till lag om kundens valfrihet inom social- och hälsovården innehöll en bestämmelse om det straffrättsliga tjänsteansvaret för personer anställda hos privata serviceproducenter. Enligt denna bestämmelse skulle strafflagens bestämmelser om straffrättsligt tjänsteansvar tillämpas på dessa personer vid skötseln av sådana uppgifter som avsågs i valfrihetslagen. Således skulle bl.a. straffbestämmelserna om brott mot tjänsteplikt tillämpas på dem. Samtidigt föreslogs det att strafflagen bara i begränsad utsträckning skulle tillämpas på sådana anställda hos landskapen som inte står i tjänsteförhållande eller ett därmed jämförbart förhållande till landskapet, ifall det inte var fråga om uppgifter som innefattar utövning av offentlig makt. Enligt propositionen skulle bestämmelserna om brott mot tjänsteplikt således inte tillämpas ens då det var fråga om uppgifter som avsågs i lagen om valfrihet (OKV/18/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Petri Martikainen).

Ministerns ed eller försäkran

Justitiekanslern gav ett utlåtande om den regeringsproposition där det föreslogs att en minister ska avlägga en högtidlig ed eller avge en högtidlig försäkran innan han eller hon inleder sitt uppdrag. Syftet med propositionen var att ersätta bestämmelserna om den tjänsteed eller tjänsteförsäkran samt domarförsäkran som tidigare avkrävts av en minister.

Justitiekanslern konstaterade att den religionsfrihet som tryggas i grundlagen gäller också ministrar. Å andra sidan utövar ministrarna enligt grundlagen i egenskap av statsrådsmedlemmar den högsta regeringsmakten i landet. De har i sina ämbetsåtgärder en skyldighet att iaktta jämlikhetsprincipen och förbudet mot diskriminering bl.a. på grundval av religiös övertygelse, samt en skyldighet att främja tillgodoseendet av jämlikheten i samhället. Enligt justitiekanslern skulle det i ljuset av de principer som framgår av grundlagen och den övriga lagstiftningen i rättsligt avseende vara mer motiverat att ministrarna inte avlägger en ed utan endast avger en försäkran. Detta skulle även vara konsekvent med tanke på att republikens president enligt grundlagen avger en högtidlig försäkran när han eller hon tillträder sitt ämbete (OKV/19/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Maija Salo).

Reservpoliser

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lagstiftning om reservpoliser, vilken var avsedd att ersätta regleringen om kompletterande polispersonal.

I propositionen föreslogs det att Polisstyrelsen ska värva lämpliga frivilliga personer som förbinder sig att svara för polisuppgifter under exceptionella förhållanden i samhället, dvs. vid störningar under normala förhållanden, undan-

tagsförhållanden och försvarstillstånd. Statsrådet ska fatta beslut om att reservpolispersonal ska tas i bruk, varefter Polisstyrelsen utnämner reservpoliserna till tjänsteförhållanden för viss tid. Avsikten med systemet är att frigöra yrkespoliser för polisens kärnuppgifter. Reservpoliserna bistår yrkespoliserna och står under deras direkta ledning. Reservpoliserna ska ges grundläggande utbildning och regelbunden fortbildning.

Justitiekanslern uppmärksammade förhållandet mellan reservpolisernas befogenheter och ansvar. För reservpoliserna gäller samma befogenheter och tjänsteplikt som för tjänstemän, men å andra sidan ska reservpoliserna enligt propositionens motivering bistå yrkespoliserna och stå under deras direkta ledning vid störningar under normala förhållanden. Vid undantagsförhållanden och försvarstillstånd kan reservpoliserna bistå yrkespoliser och under deras ledning utföra alla polisuppgifter tillsammans med dem. Detta kan dock medföra problem när det gäller tjänsteansvarets fördelning i situationer med s.k. blandade patruller, där den ena polismannen är en yrkespolis och den andra en reservpolis. Det är fråga om en konstellation som kan föranleda kritik med avseende på att medborgarna ska bemötas jämlikt.

Enligt justitiekanslern fanns det skäl att begrunda ifall det var befogat att ge reservpoliserna befogenheter att använda skjutvapen. Sannolikheten för att en reservpolis hamnar i en situation där det kunde anses motiverat att använda skjutvapen är uppenbarligen mycket liten. Vidare konstaterade justitiekanslern att reservpoliserna ska ges adekvat utbildning, som uppfyller de rättsskyddskrav och krav på god förvaltning som riksdagens grundlagsutskott uppställt. Reservpoliserna kommer uppenbarligen i praktiken att ha en brokig utbildningsbakgrund, och därför kan man fråga sig om utbildningen är tillräcklig.

Justitiekanslern hade inget att anmärka på angående förslaget om att lagarna skulle stiftas i vanlig lagstiftningsordning, men han ansåg det befogat att inhämta grundlagsutskottets utlåtande om saken. Han konstaterade emellertid att det fanns skäl att komplettera motiveringen till lagstiftningsordningen med en bedömning av vilken utbildning som är tillräcklig för reservpoliserna, med beaktande av rättsskyddet och kraven på god förvaltning, grundlagens bestämmelse om när offentliga förvaltningsuppgifter kan anföras andra än myndigheter samt yrkespolisernas primära ställning när det gäller att upprätthålla allmän ordning och säkerhet (OKV/17/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Tom Smeds).

Konkurslagen

Justitiekanslern gav ett utlåtande om betänkan- det om en översyn av konkurslagen. Syftet med översynen var att förenkla och försnabba konkursförfarandet. Dessutom föreslogs det att lagen skulle kompletteras med bestämmelser om det offentlighetsrättsliga miljöansvaret i samband med konkurs och om ärendehanteringssystemet för konkurs- och företagssaneringsärenden. I propositionen föreslogs dessutom vissa ändringar bl.a. för att undanröja sådana oklarheter som förekommit i praktiken. Justitiekanslern hade inget att anmärka på beträffande dessa förslag.

Vid bedömningen av lagstiftningsordningen hade man tagit hänsyn till att ärendehanteringssystemet kan innefatta personuppgifter. Justitiekanslern konstaterade dock att det fanns skäl att komplettera motiveringen till lagstiftningsordningen med grundlagsutskottets nyaste riktlinjer om tillämpningen av grundlagens bestämmelser om skydd för personuppgifter (OKV/26/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Tom Smeds).

Kliniska läkemedelsundersökningar

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till ny lag om kliniska läkemedelsundersökningar (läkemedelsundersökningslagen) och ändring av lagen om medicinsk forskning (forskningslagen).

Justitiekanslern ansåg att den lagstiftningslösning som baserade sig på två olika lagar var problematisk. På grundval av propositionen förblev det oklart om också läkemedelsundersökningslagen ska tillämpas på sådan forskning gällande embryo och foster som avses i forskningslagen, och vilken lagarnas inbördes tillämpningsordning i detta fall är.

Justitiekanslern uppmärksammade också att det enligt propositionen ges möjlighet att överklaga utlåtanden om ansökningar gällande medicinsk forskning. Justitiekanslern ansåg att den princip som grundlagsutskottet omfattat bl.a. i samband med biobankslagen, om att ett utlåtande som de facto är bindande och som har rättsverkningar ska kunna överklagas, var korrekt i principiellt avseende. De föreslagna bestämmelserna om systemet för överklagande av utlåtanden (omprövningsbegäran, förvaltningsdomstolen, högsta förvaltningsdomstolen) var dock problematiska i terminologiskt avseende. Enligt justitiekanslern kunde t.ex. den nämnd som bedömer ansökningar gällande forskning fatta beslut om inhämtandet av utlåtanden. Dessutom fanns det anledning att förtydliga vilka frågor förvaltningsdomstolarna ska kunna pröva för utlåtandenas del. Vidare fanns det skäl att göra en noggrannare utredning av förvaltningsdomstolarnas faktiska förmåga att behandla besvaren inom en skälig tid och av tryggheten av behövlig sakkunskap vid behandlingen.

Justitiekanslern hänvisade även till grundlagsutskottets nyaste praxis i fråga om bestämmelserna om skydd för personuppgifter och ansåg att det fanns skäl att uppdatera de föreslagna bestämmelserna om kliniska läkemedelsundersökningar

melserna om kliniska läkemedelsundersökningar på grundval av denna praxis (OKV/24/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Outi Kauppila).

Biobankslagen

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till ny biobankslag.

Justitiekanslern ansåg att propositionens tolkning av grunden för behandlingen av personuppgifter inom biobanksverksamhet var felaktig. De punkter i EU:s allmänna dataskyddsförordning som nämndes i propositionen förutsätter att behandlingen grundar sig exempelvis på ett allmänt intresse eller ett viktigt allmänt intresse. Enligt justitiekanslerns uppfattning uppfyllde den utvecklings- och innovationsverksamhet som hör till biobanksverksamheten i princip inte de kriterier som anges i förordningen. Dessutom ska de kriterier som anges i förordningen tolkas snävt och i regel i enlighet med sin ordalydelse.

Justitiekanslern ansåg att det krävdes en betydligt noggrannare bedömning av grunden för behandlingen av personuppgifter i propositionen, både i detaljmotiveringen och i motiveringen till lagstiftningsordningen. I motiveringen fanns det även i övrigt skäl att göra en mer omfattande bedömning av grunderna för behandlingen av personuppgifter, och att göra separata bedömningar av de fall där det finns samtycke till behandlingen och de fall där personuppgifter behandlas utan den berörda personens samtycke. Dessutom fanns det anledning att i lagen förtydliga när den rättsliga grunden för behandlingen av personuppgifter utgörs av samtycke och när behandlingen grundar sig på en tillräckligt exakt och noggrant avgränsad lagbestämmelse, som uppfyller dataskyddsförordningens krav.

Den föreslagna bestämmelsen om utlämnande av material ur biobanker för biobanksforsk-

ning och utvecklings- och innovationsverksamhet innefattade inte något krav på att mottagaren ska visa att det finns en sådan grund för behandlingen av personuppgifter som anges i dataskyddsförordningen eller dataskyddslagen. Enligt justitiekanslern skulle det i detaljmotiveringen och i motiveringen till lagstiftningsordningen bedömas om man till denna del hade för avsikt att föreskriva om avsteg från dataskyddsförordningens reglering.

Justitiekanslern tog ställning också till frågan om skyldigheten för de aktörer som drar nytta av biobanksmaterial att offentliggöra resultaten av biobanksforskningen inom sin utvecklings- och innovationsverksamhet. Ifall forskningen samt utvecklings- och innovationsverksamheten betraktas som sådan verksamhet som främjar ett allmänt intresse och som enligt dataskyddsförordningen kan utgöra en rättslig grund för behandlingen av personuppgifter, förutsätts det enligt justitiekanslern att det finns tillräckligt exakta bestämmelser som anger att verksamheten har en direkt allmännyttig prägel. I detta fall skulle det vara motiverat att förplikta den berörda aktören att offentliggöra resultaten, dock med beaktande av affärshemligheter och skyddet för immateriella rättigheter samt kommersiella aktörers incitament att bedriva forsknings- och utvecklingsverksamhet (OKV/23/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Pekka Liesivuori).

Inrättande av Myndigheten för tillväxttjänster

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition om inrättande av Myndigheten för tillväxttjänster. Propositionen var avsedd att komplettera en tidigare regeringsproposition som överlämnats till riksdagen. Justitiekanslern ansåg dock att propositionen inte utgjorde någon sådan

kompletterande proposition som avses i grundlagen, utan en proposition som i fråga om sitt innehåll var förknippad med den tidigare regeringspropositionen.

I samband med remissförfarandet hade remissinstanserna i praktiken getts en tidsfrist på ungefär en vecka för utarbetande av remissyttrandena. Av propositionen framgick det inte om den personal som skulle överföras till Myndigheten för tillväxttjänster hade hörts i samband med beredningen. Det material som sändes på remiss fanns dessutom tillgängligt bara på finska. Justitiekanslern konstaterade att det var uppenbart att remisstiden inte varit tillräckligt lång, och att materialet inte i enlighet med språklagen hade översatts till svenska (OKV/30/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Maija Salo).

Genomförande av vapendirektivet

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av skjutvapenlagen, lagen om frivilligt försvar och värnpliktslagen. Propositionen gällde genomförandet av EU:s vapendirektiv. Remisstiden omfattade bara fyra veckor, vilket motiverades med tidtabellen för genomförandet av direktivet samt med att centrala intressentgrupper hade hörts redan vid de sammankomster som ordnades i samband med beredningen av de nationella bestämmelserna och i samband med utarbetandet av direktivet. Dessutom skulle det ordnas ett diskussionsmöte under den tid remissförfarandet pågick.

Justitiekanslern ansåg att den förkortade remisstiden i viss mån var problematisk, liksom motiveringen till den. Av motiveringen kunde man sluta sig till att ministeriet betraktade remissförfarandet närmast som en formalitet, som inte skulle komma att ha någon faktisk betydelse för

lagberedningsprocessen. Det framgick att förfarandet i sista hand betraktades som resursslöseri. Remissyttranden inhämtas emellertid inte bara för formens skull, utan för att de eventuellt belyser det ärende som är föremål för behandling ur nya synvinklar. Remissyttranden hade begärts bl.a. av ett stort antal myndigheter, och det kan förmodas att myndigheternas yttranden ges på föredragning. Det skulle därför ha varit önskvärt att både föredraganden och den som utarbetade yttrandet skulle ha getts en rimlig tid för att göra sig förtrogen med ärendet.

I motiveringen till lagstiftningsordningen hade privatlivsskyddet, föreningsfriheten och egendomsskyddet nämnts som sådana grundläggande fri- och rättigheter som var av betydelse i sammanhanget. Det ansågs ändamålsenligt att inhämta grundlagsutskottets utlåtande om propositionen, i synnerhet på grund av de statsförfattningsrättsliga aspekter som hänförde sig till föreningsfriheten. Enligt justitiekanslerns uppfattning fanns det även skäl att komplettera motiveringen till lagstiftningsordningen med avseende på näringsfriheten och jämlikheten. På grundval av grundlagsutskottets vedertagna praxis var det uppenbart att tillståndsplikt kunde föreskrivas för näringsverksamhet inom vapenbranschen. Det fanns således skäl att nämna grundlagsutskottets praxis i motiveringen. Dessutom fanns det skäl att komplettera propositionen med en bedömning av att tillstandsregleringen uppfyllde kraven på exakt och noggrant avgränsad reglering. Därutöver fanns det anledning att i motiveringen konstatera att Försvarsutbildningsföreningen är en offentligrättslig förening och att dess särställning inte kan anses kränka jämlikheten för föreningarnas del (OKV/29/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Tom Smeds).

Expertregistret för civil krishantering

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till ändring av lagen om civilpersonals deltagande i krishantering. Avsikten var att lagen skulle ändras så att den blir förenlig bl.a. med bestämmelserna i EU:s allmänna dataskyddsförordning.

Enligt propositionen skulle det bli möjligt att i registret spara känsliga hälsouppgifter, vars behandling enligt dataskyddsförordningen är förbjuden, frånsett vissa undantagsfall. Av propositionen framgick det inte varifrån uppgifterna samlas in eller på vilken grund detta skulle ske. Justitiekanslern hänvisade till grundlagsutskottets utlåtande om regeringens proposition gällande dataskyddslagen och konstaterade att lagarna ska innehålla bestämmelser om vad behandlingen av känsliga uppgifter grundar sig på. Dessutom ansåg justitiekanslern att det fanns skäl att i motiveringen till lagstiftningsordningen behandla det grundlagsenliga privatlivsskyddet i förhållande till de uppgifter som samlas in i expertregistret och att beakta de omständigheter i anslutning till behandlingen av känsliga uppgifter som uppmärksammats i grundlagsutskottets utlåtande (OKV/27/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Marjo Mustonen).

Inrättande av Domstolsverket

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lagstiftning om inrättande av Domstolsverket.

I propositionen föreslogs det att de befogenheter som hör samman med inrättande, indragning och överföring av tjänster ska kvarstå hos justitieministeriet. Justitiekanslern konstaterade att detta minskar Domstolsverkets faktiska betydelse som garant för domstolarnas oavhängighet. Han ansåg att man så snart som möjligt efter att Domstolsverket inlett sin verksamhet borde

utreda hur Domstolsverket kunde ges befogenheter att fatta beslut om tjänsteregleringar, så att det blir möjligt att ge så omfattande garantier som möjligt för domstolarnas strukturella oavhängighet (OKV/32/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Petri Martikainen).

Genomförande av direktivet om EU-bedrägerier

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition om genomförande av det s.k. direktivet om EU-bedrägerier (direktivet om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen).

Justitiekanslern uppmärksammade att direktivet till vissa delar utvidgade den straffrättsliga straffbarheten i förhållande till den nationella regleringen. I propositionen ansågs det dock inte föreligga något behov av att precisera den nationella lagstiftningen till dessa delar. Med beaktande av de krav på noggrann avgränsning och förutsebarhet som följer av den straffrättsliga legalitetsprincipen ansåg justitiekanslern emellertid att det var motiverat att vid den fortsatta beredningen närmare bedöma behovet av precisering av de nationella bestämmelserna. Justitiekanslern konstaterade även att man i princip framför allt inom straffrätten bör vara återhållsam till användningen av det s.k. hänvisningsförfarandet i samband med genomförandet av direktiv. Han ansåg att det vid den fortsatta beredningen fanns skäl att överväga om det skulle vara ändamålsenligare att införliva direktivets bestämmelser i den nationella strafflagstiftningen genom att utöka den med nationella bestämmelser vars sakinhåll motsvarar direktivets. Han betraktade det som viktigt att vid den fortsatta beredningen bedöma behovet av att precisera den nationella

lagstiftningen, så att de eventuella rättsliga tolkningsskiljaktigheterna rörande direktivets ordalydelse skulle bli begrundade redan under lagberedningsfasen och inte först vid eventuella senare domstolsprocesser.

Direktivet förutsätter att det föreskrivs effektiva, proportionella och avskräckande påföljder för juridiska personer. Även om direktivet inte ovillkorligen förutsätter att det föreskrivs några andra påföljder än bötesstraff, ansåg justitiekanslern att det var motiverat att vid den fortsatta beredningen dryfta om det för att trygga ett effektivt genomförande av direktivet skulle vara ändamålsenligt att ta i bruk också de andra typer av påföljder som nämns i direktivet.

Justitiekanslern uppmärksammade dessutom att det fanns behov av att utöka motiveringen till lagstiftningsordningen med en bedömning av den nya uppgift som föreslogs för Statens revisionsverk och av dess förhållande till grundlagens bestämmelser om revisionsverkets uppgifter och verksamhetsområde (OKV/28/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Petri Rouhiainen).

Behandling av personuppgifter inom migrationsförvaltningen

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om behandling av personuppgifter inom migrationsförvaltningen. Avsikten var att denna lag ska ersätta lagen om utlänningsregistret och bestämmelserna om behandlingen av personuppgifter i andra lagar som berör migration. Den nya lagen ska såsom speciallag komplettera EU:s allmänna dataskyddsförordning och den nationella dataskyddslagen.

Justitiekanslern konstaterade att rätten att behandla uppgifter som hänför sig till sådana särskilda kategorier av personuppgifter som avses

i dataskyddsförordningen eller som enligt en grundlagsenlig tolkning betraktas som känsliga uppgifter hade definierats tämligen vagt i flera av de föreslagna bestämmelserna. Grundlagsutskottet har i sin nyare praxis fäst vikt vid att grunden för utlämnandet av uppgifter inte får lämnas alltför öppen ens då utlämnandet är bundet vid nödvändighetskriteriet, som innebär att behandlingen av uppgifterna är nödvändig för att ärendet i fråga ska kunna behandlas. Enligt justitiekanslern fanns det till denna del ännu skäl att granska motiveringen till lagstiftningsordningen rörande bestämmelserna om mottagande och behandling av personuppgifter, och samtidigt överväga om regleringen i ljuset av grundlagsutskottets praxis skulle förbli alltför öppen ifall det inte gjordes några tilläggspreciseringar i den.

Justitiekanslern ansåg även att det fanns anledning att i propositionens motivering tydligare föra fram hur man ska övervaka att det finns nödvändiga grunder för behandlingen av sådana uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter. Vidare konstaterade han att motiveringsskyldigheten och betydelsen av övervakning och uppföljning i praktiken accentueras också t.ex. då personuppgifter behandlas för andra ändamål än deras ursprungliga användningsändamål. Enligt propositionen skulle man nämligen i många fall avstå från kravet på att behandlingen av uppgifterna ska vara nödvändig.

Justitiekanslern ansåg det motiverat att inhämta grundlagsutskottets utlåtande om propositionen (OKV/31/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Anu Rätty).

Genomlagen

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till genomlag. Genom den föreslagna lagen hade man bl.a. för avsikt att

inrätta ett genomcenter. Enligt justitiekanslern innehöll propositionen klara rättsliga premisser för insamlandet och användningen av genominformation, dvs. information som berör arvsmassan. Han betraktade propositionen som behövlig med tanke på tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna och god förvaltning.

Justitiekanslern ansåg att lagring av genominformation i genomcentrets genomdatabas skulle innebära en ändring av användningsändamålet för sådana personuppgifter som enligt EU:s allmänna dataskyddsförordning hör till särskilda kategorier av personuppgifter. Ändringen skulle beröra en synnerligen omfattande informationsmängd, eftersom genominformation uppkommer bl.a. inom hälso- och sjukvården, biobanksverksamheten, den medicinska forskningen och företagsverksamheten. Lagringen av genominformation och därmed förknippade metadata i en genomdatabas föreslogs inte basera sig på samtycke, utan på ett sådant viktigt allmänt intresse som avses i dataskyddsförordningen. Enligt justitiekanslern fanns det fog för den utgångspunkt i genomlagen som innebär att användningsändamålet är förknippat med ett allmänt intresse, eftersom genominformation redan finns och är sparad på olika håll med stöd av varierande dataskydds- och integritetsskyddslösningar. Vidare föreslogs det att genomcentret skulle ges till uppgift att främja användningen av genominformation rörande finska medborgare bl.a. inom hälso- och sjukvården samt utvecklings- och innovationsverksamheten.

Propositionen hörde samman med den regeringsproposition med förslag till lag om sekundär användning av personuppgifter inom social- och hälsovården som redan hade överlämnats till riksdagen. Grundlagsutskottet hade i sitt utlåtande om den nämnda lagen förutsatt att regleringen skulle preciseras samt att utvecklings- och innovationsverksamheten noggrannare skulle delas

upp i dels tillämpad forskning som bedrivs enligt kriterier för vetenskaplig forskning och dels kommersiell forsknings- och innovationsverksamhet. Enligt justitiekanslern var det motiverat att i tillämpliga delar göra motsvarande uppdelning och preciseringar också i genomlagen och i dess motivering.

Justitiekanslern konstaterade även att behovet av reglering som kompletterar dataskyddsförordningen måste bedömas utifrån de hot och risker som behandlingen av personuppgifter medför, i enlighet med dataskyddsförordningen och grundlagsutskottets ställningstaganden om dess tillämpning. Justitiekanslern ansåg att denna allmänna utgångspunkt i och för sig lyftes väl fram i propositionsutkastet. Det fanns emellertid skäl att i propositionen noggrannare och tydligare bedöma de risker som med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna förekommer i samband med olika typer av genominformation och i samband med dess olika användningsformer. De situationer där personuppgifter ska kunna behandlas med stöd av genomlagen är inte likartade i fråga om riskerna, och i vissa situationer är det dessutom inte direkt fråga om behandling av personuppgifter (OKV/37/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Minna Pulkkinen).

Ändring av sametingslagen

Biträdande justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till ändring av sametingslagen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att den föreslagna bestämmelsen om rätten att bli upptagen i vallängden i stor utsträckning är förenlig med Sveriges och Norges motsvarande bestämmelser samt med den nordiska samekonventionen. Enligt dessa bestämmelser är det dock avgörande om samiska varit hemspråk eller inte,

medan det däremot enligt lagförslaget ska vara avgörande om samiska är det första inlärdas språk. Denna skillnad hade emellertid inte motiverats närmare.

Enligt biträdande justitiekanslern skulle den rådande situationen ha förtydligats ifall samedefinitionen skulle ha begränsats till dem som har rösträtt. I och med propositionen löstes inte det problem som hänför sig till definitionen, utan den rättsligt oklara situationen kommer att fortgå. I propositionens motivering redogjordes det inte närmare för var och när man kommer att föreskriva om de rättigheter som tillkommer samerna som urfolk och om utvecklandet av dessa rättigheter.

Det föreslogs att bestämmelsen om myndigheternas skyldighet att förhandla om åtgärder som påverkar samernas rättigheter som urfolk skulle ändras så att samarbetet mellan myndigheterna och sametinget betonas mer än förut. Av den föreslagna bestämmelsens ordalydelse framgick det dock inte att det framför allt kommer att vara fråga om förhandssamtycke eller samförstånd. Sametinget ska ha en faktisk möjlighet att påverka frågor, vilket innebär att utgångspunkten för förhandlingarna ska vara en genuin strävan efter samtycke eller samförstånd. Enligt biträdande justitiekanslern fanns det skäl både att precisera motiveringen till denna del och att föreskriva mer detaljerat och exakt om saken i lagen.

I propositionen föreslogs det att omprövningsnämndens beslut rörande vallängden ska få överklagas genom besvär direkt hos högsta förvaltningsdomstolen. Beslut om fastställande av valresultatet får däremot överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen, och därefter med besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen. Av motiveringen framgick det inte vad skillnaden mellan besvärsförfarandena berodde på. I vartdera fallet är det fråga om brådskande ärenden som har en nära anknytning

till valet. Av bestämmelsernas hänvisning till förvaltningsprocesslagen framgick inte heller någon orsak till skillnaden mellan besvärslöslagen (OKV/39/20/2018; utlåtandet gavs av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och ärendet föredrogs av Outi Kostama).

Förlust av medborgarskap på grund av brott

Biträdande justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till ändring av medborgarskapslagen. I propositionen föreslogs det att personer som gjort sig skyldiga till vissa landsförräderi-, högförräderi- och terroristbrott ska kunna fråntas sitt finska medborgarskap. Avsikten var att ändringen ska gälla bara personer med dubbelt medborgarskap, som har tillräckliga faktiska band till den andra medborgarskapsstaten. Biträdande justitiekanslern fäste vikt vid förslaget stora principiella och praktiska betydelse samt vid behovet av att ännu utreda den rättsliga karaktären av förlusten av medborgarskap, relationen mellan förlust av medborgarskap och utvisning, den närmare innebörden av prövningen och villkoren i samband med beslut om förlust av medborgarskap samt tillgodoseendet av individens rättsskydd ifall systemet med besvärstillstånd utsträcks till ärenden som gäller förlust av medborgarskap (OKV/42/20/2018; utlåtandet gavs av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och ärendet föredrogs av Anu Rätty).

Kontroll och registrering av elektroniska fullmakter

Biträdande justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till ändring av lagen om förvaltningens gemensamma stöd-tjänster för e-tjänster och lagen om samservice

inom den offentliga förvaltningen. Det föreslogs att lagstiftningen skulle utökas bl.a. med bestämmelser om möjligheten att kontrollera och registrera elektroniska fullmakter och andra viljeyttringar också vid Befolkningsregistercentralens verksamhetsställen, vid verksamhetsstället för en användarorganisations behörighetstjänst samt inom ramen för samservicen. Enligt propositionen ska den registrerande organisationen ha rätt att vid tillhandahållandet av behörighetstjänsten behandla personuppgifter ”i den utsträckning det behövs för att utföra registreringsuppgiften”.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att registreringen av en fullmakt inte i sig berör sådana särskilda kategorier av personuppgifter som avses i EU:s allmänna dataskyddsförordning eller sådana känsliga uppgifter som avses i grundlagen, men att åtgärden kan innefatta behandling också av sådana uppgifter. Till denna del fanns det skäl att granska om regleringen ansågs vara tillräckligt detaljerad, i synnerhet när det gällde att definiera vilka uppgifter som behandlas, så att regleringen är förenlig med den uppfattning som grundlagsutskottet omfattat i sina utlåtanden, där det konstaterats att lagen ska innehålla en uttömmande förteckning över uppgifterna (OKV/50/20/2018; utlåtandet gavs av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och ärendet föredrogs av Anu Rätty).

Statens tjänstemannaetiska delegation

Biträdande justitiekanslern gav ett utlåtande om utkastet till lag och förordning om statens tjänstemannaetiska delegation. Delegationen ska behandla tjänstemannaetiska frågor och ge utlåtanden om dem. Utlåtandena föreslås gälla bl.a. förutsättningarna för sådana karensavtal som ingås med tjänstemän och de tidsfrister som fastställs i avtalen. Det hade dock inte redogjorts för hurdana etiska frågor som kan aktualiseras i avta-

len, och gränsen mellan rättsliga och etiska frågor hade inte heller behandlats. Biträdande justitiekanslern ansåg att det fanns skäl att närmare definiera vilken typ av etiska frågor som ska behandlas av nämnden (OKV/40/20/2018; utlåtandet gavs av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och ärendet föredrogs av Maija Salo).

Frivilligt försvar

Justitiekanslern gav ett utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet med förslag till ändringar i lagstiftningen om frivilligt försvar.

Det föreslogs att Försvarsutbildningsföreningen ska kunna ordna introduktionskurser särskilt för minderåriga personer som fyllt 16 år. Enligt propositionen ska kurserna ordnas på militärområden, antingen helt eller delvis i kasernförhållanden, och deltagarna ska använda försvarsmaktens kläder utan soldatmärken. Kurserna föreslogs innefatta övningar rörande sluten ordning och inkvarteringsövningar, samt presentation av materiel. Det föreslogs att Försvarsmaktens övningsredskap ska användas under kurserna samt att man ska testa skytte med Försvarsutbildningsföreningens skjutvapen.

Enligt justitiekanslern kunde man dock fråga sig om dylik utbildning är förenlig med det fakultativa protokollet om barns indragning i vapnade konflikter som hänför sig till konventionen om barnets rättigheter, vilken är bindande för Finland. Trots att protokollet endast innefattar förbud mot att barn under 18 år deltar i direkta fientligheter, och begränsar rekrytering av dem till försvarsmakten, har protokollet tolkats så att det även hindrar att barn under 18 år ges frivillig militär utbildning (OKV/53/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Tom Smeds).

Den nationella säkerheten i samband med områdesanvändningen

Biträdande justitiekanslern gav ett utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet om den nationella säkerheten i samband med områdesanvändningen och vid överföring av fast egendom. Biträdande justitiekanslern ansåg att begreppet nationell säkerhet kan betraktas som svårtolkat i det sammanhang som avsågs i betänkandet. Det fanns således skäl att definiera begreppet och att ta in en bestämmelse om det i lagen.

I betänkandet hade man enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning inte heller på ett övertygande sätt motiverat den lösning som innebär att sådana inlösningsbeslut som baserar sig på tryggnad av den nationella säkerheten i regel ska fattas vid ministeriet. Huvudregeln i den gällande allmänna lagen om inlösen är att beslut om inlösningsstillstånd fattas vid statsrådets allmänna sammanträde. Inlösen för tryggnad av den nationella säkerheten kan inte betraktas som mindre betydande än sådan inlösen som sker enligt den allmänna lagen om inlösen. Om beslutanderätten splittras mellan flera ministerier finns det även en risk för att beslutspraxisen gällande inlösningsstillstånd inte blir enhetlig.

Biträdande justitiekanslern ansåg att de aktuella bestämmelserna inte var tillräckligt exakta eller noggrant avgränsade, och att de inte garanterade tillgodoseendet av proportionalitetsprincipen. Dessutom finns det av rättssäkerhets- och rättsskyddsskäl anledning att garantera en enhetlig tolkningslinje i samband med inlösningar.

Av den praxis som grundlagsutskottet omfattat i sina utlåtanden framgår det att sådana åtgärder som begränsar de grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i grundlagen inte kan utsträckas längre än vad som är nödvändigt för att syftet med begränsningarna ska uppnås. Begränsningarna ska dessutom vara noggrant avgränsade och tillräckligt specificerade. Biträdande justitiekanslern

ansåg således att det skulle vara mer motiverat att förena begränsningarna av de grundläggande fri- och rättigheterna med ett nödvändighetsvillkor än att förena dem bara med behovet av att förvärva en fastighet (OKV/52/20/2018; utlåtandet gavs av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och ärendet föredrogs av Outi Kostama).

Jubileumsfonden för Finlands självständighet

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till ändring av lagen om Jubileumsfonden för Finlands självständighet, Sitra. I propositionen föreslogs besvärsförbud i fråga om vissa av Sitras beslut. Enligt justitiekanslern bör man med anledning av grundlagens rättsskyddsbestämmelser och lagstiftningens enhetlighet förhålla sig mycket restriktivt till besvärsförbud som avviker från den allmänna lagstiftningen om överklagande. Det fanns skäl att vid den fortsatta beredningen bedöma ifall det var motiverat att inhämta grundlagsutskottets utlåtande om propositionen.

Justitiekanslern uppmärksammade också Sitras roll som finansiär och som ett viktigt stöd för landets offentliga sektor i framtiden. Det finns anledning att utöva så omfattande tillsyn som möjligt över Sitra, så att det förtroende som utgör en förutsättning för att dess verksamhet ska vara framgångsrik tryggas på lång sikt. Efter preciseringarna av den allmänna förvaltningslagstiftningen omfattas Sitra redan av de högsta laglighetsövervakarnas laglighetskontroll. Med tanke på tillsynen över Sitra och dess verksamhet ansåg justitiekanslern att det var motiverat att överväga om fonden i fortsättningen borde omfattas också av Statens revisionsverks granskningsbehörighet (OKV/36/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Minna Pulkkinen).

Stödjande av nationell nyhetsbyråverksamhet

Justitiekanslern gav ett utlåtande om statsrådets förordning om stödjande av nationell nyhetsbyråverksamhet. I förordningen föreslogs det vara möjligt att bevilja statsunderstöd för bara en nyhetsbyrå. Justitiekanslern ansåg att detta var problematiskt med tanke på bestämmelserna om statsunderstödet konsekvenser för konkurrensen. Han föreslog att man skulle överväga om statsunderstöd kunde beviljas samtliga sökande som uppfyller villkoren för beviljande av statsunderstöd, eller om förutsättningarna för beviljande av statsunderstöd borde preciseras. Dessutom fanns det skäl att noggrannare definiera den skyldighet att tillhandahålla offentliga tjänster som åläggs statsbidragstagaren, och vilka kostnader som betraktas som godtagbara för den verksamhet som stöds. Justitiekanslern ansåg även att det fanns behov av att utreda förhållandet mellan statsunderstödet för nyhetsbyråverksamhet och det statsunderstöd som för närvarande beviljas i form av stöd för tidningspressen (OKV/59/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Maija Salo).

Värnplikt för Jehovas vittnen

Justitiekanslern gav ett utlåtande om arbetsgruppens betänkandet om lagstiftningen gällande befrielse för Jehovas vittnen från fullgörande av värnplikt.

Justitiekanslern konstaterade att grundlagens bestämmelser om skyldigheten att försvara landet ska tolkas i enlighet med grundlagsbestämmelserna om skyldigheten att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, den grundlagsenliga religions- och samvetsfriheten samt de internationella normer om de mänskliga rättigheterna som är bindande för Finland. Likaså ska regleringen bedömas med tanke på tillgodoseendet av jäm-

likheten. En tolkning som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna innebär att bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna och de krav som dessa medför för den övriga lagstiftningens del tolkas i enlighet med de internationella förpliktelserna om de mänskliga rättigheterna och den tillämpningspraxis som iakttas i fråga om de internationella normerna. Dessa omständigheter talade för en omprövning av lagstiftningen om befrielse för Jehovas vittnen från fullgörande av värnplikt. I lagstiftningen är det möjligt att ta hänsyn till aspekter som hänför sig till upprätthållandet av den allmänna värnplikten och tillgodoseendet av jämlikheten i fråga om de allmänna medborgerska skyldigheterna. Detta är motiverat också i samhälleligt avseende. Dessa aspekter måste dock samordnas med de krav som följer av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Europadomstolen har sedan länge i sin rättspraxis ansett att den religions- och samvetsfrihet som föreskrivs i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna innefattar en rätt att vägra delta i väpnad tjänst. I sin rättspraxis har domstolen också förutsatt att alla religiösa grupper och övertygelser ska behandlas jämlikt. Europarådets ministerkommitté har rekommenderat att medlemsstaterna ska erbjuda ett alternativ med karaktären av civiltjänst för dem som vägrar delta i väpnad tjänst. Enligt justitiekanslern är det i ljuset av de gällande förpliktelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna möjligt att utveckla civiltjänsten som ett sådant alternativ som avses i rekommendationen.

Justitiekanslern ansåg vidare att det i propositionens motivering till lagstiftningsordningen fanns skäl att lyfta fram den ändring som skett i fråga om rättspraxisen rörande Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de därmed anknutna kraven på att olika religiösa grupper och övertygelser ska behandlas jäm-

likt. I propositionen uppmärksammades de problem som eventuellt skulle föranledas av en viss hovrättsdom i flera sammanhang. Justitiekanslern ansåg emellertid att det redan med tanke på principen om statsmaktens tredelning är viktigt att propositionen inte i alltför hög grad byggde bara på de eventuella allmänna konsekvenserna av ett enskilt domstolsavgörande. Det fanns nämligen mer omfattande grunder för att ompröva den lag som stiftats som en undantagslag år 1985 (OKV/56/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Tom Smeds).

Överklagande i visumärenden

Justitiekanslern gav ett utlåtande om en regeringsproposition med förslag till ändring av utlänningslagen. I sitt utlåtande uppmärksammade han särskilt förslaget om att omprövningsförfarandet för visumärenden ska bli avgiftsbelagt samt att de DNA-profiler och testresultat som insamlas för utredning av familjeband ska sparas efter att ärendet har avgjorts.

Syftet med propositionen var att stärka rättskyddet genom att effektivisera överklagandet i visumärenden. Förslaget om att det ska tas ut en avgift för omprövningsbegäranden hade dock inte motiverats tillräckligt väl med beaktande av omprövningsförfarandets syfte, dvs. att man snabbt och enkelt ska kunna korrigera uppenbara och klara fel inom förvaltningen. Dessutom fanns det skäl att komplettera motiveringen till förslaget om att omprövningsbegäran förfaller ifall handläggningsavgiften inte betalas inom en skälig tid. Av motiveringen framgick det att avgiften ska kunna återbetalas ifall omprövningsbegäran eller besvären bifalls. Justitiekanslern ansåg emellertid att det inte var tillräckligt att förfarandet för återbetalning av avgiften hade refererats bara i lagförslagets motivering.

I propositionen hade man dessutom inte dryftat konsekvenserna av lagringen av DNA-profiler och testresultat med avseende på de berörda personernas rättsskydd och integritetsskydd. Justitiekanslern ansåg att det vid den fortsatta beredningen således även fanns skäl att utreda huruvida lagändringarna är förenliga med data-skyddsregleringen. Av propositionens motivering framgick det att den berörda personen ska ombes ge ett skriftligt tillstånd till användning av en DNA-profil som erhållits i samband med en tidigare utredning, men den föreslagna bestämmelsen innehöll inte något omnämnande av saken (OKV/61/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Anu Rätty).

Behörighet att ingripa i obemannade fordons och farkosters färd

Justitiekanslern gav ett utlåtande om den regeringsproposition där det föreslogs att Brottså-följdsmyndigheten ska få rätt att använda tekniska anordningar för att upptäcka obemannade fordon och farkoster och behörighet att vid behov ingripa i deras färd. Justitiekanslern betraktade de föreslagna bestämmelserna som ändamålsenliga och godtagbara med tanke på grundlagen, och konstaterade att detsamma gällde också den föreslagna arbetsfördelningen myndigheterna emellan.

Justitiekanslern konstaterade vidare att flera lagstiftningsprojekt gällande behörigheten att ingripa i obemannade fordons och farkosters färd inom gränsbevakningsväsendets, försvarsmaktens och polisens verksamhet var under beredning samtidigt, och att det i samband med dessa projekt presenterats delvis avvikande slutledningar i fråga om de ekonomiska konsekvenserna. Enligt justitiekanslern är det viktigt att i samband med lagstiftningsprojekt från första början beakta

andra reformer som berör samma verksamhet eller ärende, och se till att slutledningarna i projekten inte står i strid med varandra. Alternativt ska eventuella motstridiga slutledningar presenteras öppet och ges en noggrann motivering. Vålfungerande koordinering och växelverkan mellan ministerierna i samband med lagstiftningsprojekten skulle göra lagberedningen effektivare och mångsidigare samt hindra onödigt överlappande arbete. Detta skulle vara viktigt också med tanke på att rättsordningen ska utgöra en konsekvent och ändamålsenlig helhet.

Justitiekanslern betonade behovet av samarbete mellan olika myndigheter också vid den fortsatta beredningen av propositionen och vid verkställigheten av lagstiftningen, liksom i samband med anordnandet av behövlig utbildning och genomförandet av upphandlingar (OKV/51/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Petri Rouhiainen).

Modellen för jobsökning på eget initiativ

Justitiekanslern gav ett utlåtande om den regeringsproposition som berörde den s.k. modellen för jobsökning på eget initiativ. I propositionen föreslogs det att landskapet eller en privat serviceproducent ska utarbeta en sådan sysselsättningsplan för en arbetslös arbetssökande där det förutsätts att personen söker jobb på eget initiativ. Det föreslogs att arbetssökanden ska söka i genomsnitt minst ett jobb per vecka under 30 dagars tid. Enligt förslaget ska jobsökningsskyldigheten dock kunna lindras eller inte alls åläggas arbetssökanden om det inte finns sådant arbete som motsvarar arbetssökandens yrkesskicklighet eller som annars lämpar sig för honom eller henne, eller om det förekommer brister i arbetssökandens jobsökningsfärdigheter, kunnande, yrkesskicklighet

eller arbets- och funktionsförmåga. Det föreslogs att en försummelse av sådan jobbsökning som förutsatts i sysselsättningsplanen ska kunna leda till förlust av arbetslöshetsförmåner.

Justitiekanslern ansåg att man i propositionen skulle bedöma jobbsökningsskyldigheten med avseende på grundlagens jämlikhetsprincip. Åläggandet av jobbsökningsskyldighet innefattar prövningsrätt, men i propositionen hade man inte i tillräcklig utsträckning behandlat dess rättsliga karaktär eller arbetssökandens rättsskydd. Dessutom fanns det skäl att bedöma om åläggandet av jobbsökningsskyldighet är en sådan offentlig förvaltningsuppgift som enligt grundlagen kan anförtros också andra än myndigheter (OKV/57/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Maija Salo).

Behandling av personuppgifter inom Tullen och vid Gränsbevakningsväsendet

Justitiekanslern gav ett utlåtande om de regeringspropositioner som gällde behandlingen av personuppgifter inom Tullen och vid Gränsbevakningsväsendet.

Justitiekanslern ansåg att övergången från registerbaserad reglering till ändamålsbaserad reglering utgjorde en väsentlig förändring. Ändringen var i och för sig motiverad, och den motsvarade de ändringar som gjorts i EU-lagstiftningen. Justitiekanslern ansåg dock att ändringen av regleringstekniken inte fick leda till en försämring av nivån på det skydd som definierats för straffrättsliga ärenden i EU:s dataskyddsförordning och dataskyddsdirektivet för brottmål, eller till avsteg från de krav på exakthet och noggrann avgränsning som det grundlagsenliga skyddet för personuppgifter medför. Det fanns ännu skäl att särskilt dryfta kraven på exakthet och noggrann

avgränsning vid bedömningen av betydelsen av de personuppgifter som Tullen och Gränsbevakningsväsendet får i samband med undersöknings- eller polisuppdrag, och särskilt vid behandlingen av uppgifter i samband med förebyggandet av brott och inom kriminalunderrättelseverksamheten. Det fanns dessutom skäl att precisera regleringen om dokumentationen och övervakningen av den behandling av personuppgifter som sker inom kriminalunderrättelseverksamheten.

I motiveringen till lagstiftningsordningen fanns det enligt justitiekanslerns uppfattning anledning att ännu tydligare ange hur propositionerna uppfyllde de krav som uppställs i dataskyddsdirektivet för brottmål och i dataskyddsförordningen, i synnerhet till den del propositionerna utvidgade Tullens och Gränsbevakningsväsendets rätt att behandla personuppgifter. Enligt grundlagsutskottets praxis från år 2018 ska den bedömning som berör grundlagen i stor utsträckning utgöras av en bedömning av huruvida lagförslagen är förenliga med dataskyddsförordningen och dataskyddsdirektivet. När det gällde att bedöma betydelsen av de uppgifter som behandlas i samband med kriminalanalys- och kriminalunderrättelseverksamheten samt undersökningsuppdragen fanns det skäl att ännu tydligare ange hur alla de krav som Europadomstolen uppställt blir uppfyllda i praktiken (OKV/48/20/2018 och OKV/55/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Pekka Liesivuori).

Klient- och patientlagen

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om klient- och patientlag för social- och hälsovården. Han ansåg att propositionens motivering till lagstiftningsordningen var halvfärdig, och därför tog han inte i detalj ställning till den. Han konstaterade emel-

lertid att det fanns skäl att i motiveringen noggrannare beskriva lagförslagets förhållande förutom till privatlivsskyddet även till skyddet för personuppgifter, i ljuset av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, grundlagen och EU:s allmänna dataskyddsförordning. Vid beredningen av lagen fanns det även i övrigt skäl att ta hänsyn till dataskyddsförordningens krav, så att lagen innefattar en grund för dataskyddsförordningens systematik och tillämpning. Justitiekanslern konstaterade bl.a. att det fanns anledning att se över sekretessbestämmelserna och bestämmelserna om rätten att ta del av uppgifter, så att både den regleringsmodell som anges i dataskyddsförordningen och digitaliseringens konsekvenser för de praktiska verksamhetsmetoderna skulle bli beaktade. I lagförslaget fanns det också skäl att bereda sig på integreringen av social- och hälsovårdstjänsterna, genom att föreskriva om förutsättningarna för integrering av information.

Propositionen innehöll även förslag till bestämmelser om åtgärder som medför begränsningar av klientens och patientens grundläggande fri- och rättigheter inom social- och hälsovården, men propositionen saknade en bedömning av åtgärdernas grundlagsenlighet. Justitiekanslern konstaterade att det fanns skäl att göra en noggrann och heltäckande bedömning av åtgärderna. Vid bedömningen skulle man noggrant beakta de villkor för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna som följer av grundlagen och konventionerna om de mänskliga rättigheterna, och som grundlagsutskottet omfattat i sina utlåtanden.

Vid bedömningen av de begränsande åtgärdernas grundlagsenlighet skulle man dessutom ta hänsyn till grundlagens bestämmelser om överföring av offentliga förvaltningsuppgifter till andra än myndigheter. I motiveringen fanns det skäl att bedöma bl.a. när en begränsande åtgärd innefattar sådan betydande utövning av offentlig

makt som bara myndigheter kan anförtros. Vidare skulle det framgå av motiveringen hur klienternas och patienternas rättsskydd samt kraven på god förvaltning tryggas på det sätt som grundlagen kräver då någon annan aktör än en myndighet anförtros skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift.

Justitiekanslern ansåg även att den rättsliga betydelsen av de olika planer som föreslås i propositionen borde framgå bättre av lagen. Vidare uppmärksammade han lagens begriplighet ur tillämparnas synvinkel. Därutöver fanns det skäl att dryfta vilka frågor som skulle regleras i den föreslagna lagen, och bedöma lagens förhållande till den övriga lagstiftningen, t.ex. den social- och hälsovårdslagstiftning som berör tjänsterna och deras kvalitet (OKV/58/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Marjo Mustonen).

Kundavgifter för social- och hälsotjänster

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om kundavgifter för social- och hälsotjänster. Justitiekanslern konstaterade att det med tanke på grundlagens bestämmelser om god förvaltning och den därmed förknippade förutsebarheten var synnerligen motiverat att det skulle stiftas en lag där man samlade bestämmelserna om det kundavgiftssystem som tidigare reglerats i förordningar och som delvis grundat sig på praxis.

Enligt justitiekanslern är kundavgifterna av betydelse för tillgodoseendet av den rätt till social trygghet som föreskrivs i grundlagen. Social- och hälsovårdstjänsterna är avsedda att trygga individens rätt att vara verksam som fullvärdig medlem i samhället. Kundavgifterna får inte vara sådana att de social- och hälsovårdstjänster som tillgodoser rätten till social trygghet hamnar utom räck-

håll för kunderna. Lagen eller dess motivering skulle således innehålla en närmare redogörelse för vilka allmänna principer som låg till grund för fastställandet av de föreslagna beloppen. Propositionen var av betydelse också med tanke på den grundlagsenliga jämlikheten. Det fanns således skäl att i propositionens motivering ännu ta in en samlad bedömning av om lagen på individnivå kunde leda till att tillgången till tjänster för personer i vissa specialgrupper försämras, eller förändra snabba förändringar i avgifterna.

Till lagens syften hör enligt propositionen att prioritera nedsättning eller eftergift av kundavgifter i förhållande till utkomstskyddet. Justitiekanslern ansåg att en strävan efter att stärka utkomststödet karaktär av sistahandsförmån i och för sig kunde förordas. I propositionen hade det dock inte utretts tillräckligt väl hur sänkningen av avgifterna och samordningen i förhållande till utkomststödet ska ske i praktiken. De föreslagna bestämmelserna var inte ännu tillräckligt väl utarbetade och entydiga, och de medförde varken lättnader i det administrativa arbetet eller kostnadsbesparingar.

Justitiekanslern konstaterade vidare att det på grundval av propositionen förblev oklart om den s.k. vitesavgift som tas ut för oanvända och oavbokade tjänster utgör ersättning för att personen i fråga har erbjudits en tjänst eller om det är fråga om en påföljd av sanktionskaraktär. Enligt förslaget ska också privata tjänsteproducenter ha rätt att ta ut en vitesavgift. I propositionen hade det dock inte alls tagits ställning till huruvida privata tjänsteproducenters rätt att ta ut en vitesavgift är förenlig med grundlagens bestämmelser om överföring av offentliga förvaltningsuppgifter till andra än myndigheter. Justitiekanslern ansåg att en vitesavgift som tas ut av en privat tjänsteproducent är problematisk i flera avseenden, framför allt eftersom det föreslogs att privata tjänsteproducenter skulle ges rätt att ta ut avgifter i utsök-

ningsväg utan någon dom eller något beslut om saken.

Justitiekanslern konstaterade att det omprövningsförfarande som föreslogs i propositionen i princip lämpade sig för att tillgodose rättsskyddet i samband med avgiftssystemet. Det fanns dock skäl att granska huruvida bestämmelserna om överklagande var tillräckligt omfattande och tydliga, samt att granska deras förhållande till revideringen av förvaltningsprocessen (OKV/54/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Outi Kauppila).

Sexualbrott mot barn

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition gällande sexualbrott mot barn. Han konstaterade att kriminaliseringsprinciperna i huvudsak hör till området för lagstiftarens samhällspolitiska prövning, och att de statsförvaltningsrättsliga principerna endast ger allmänna ramar för denna prövning. Justitiekanslern tog inte uttryckligen ställning till de föreslagna ändringarna. Genom lagstiftningen om sexualbrott mot barn uppfyller myndigheterna sin skyldighet att trygga barnets grundläggande fri- och rättigheter samt rätten till självbestämmande och till en trygg miljö och uppväxt, som ligger till grund för de övriga grundläggande fri- och rättigheterna. Europadomstolen har i sin praxis förutsatt att också straffrättsliga metoder ska användas vid fullgörandet av denna skyldighet. Enligt justitiekanslern kunde granskningen av de statsförvaltningsrättsliga aspekterna dock inte avgränsas bara till den straffrättsliga legalitets- och proportionalitetsprincipen och till ultima ratio-läran. Det fanns skäl att i propositionen göra en mer övergripande bedömning av de konsekvenser som i praktiken hör samman med tillgodoseendet av skyldigheten att trygga barnets grundläggande fri- och rättigheter.

Justitiekanslern konstaterade att strafflagen ska utgöra en så tydlig och lättgestaltad helhet som möjligt. För att strafflagens bestämmelser om sexualbrott ska bli konsekventa, funktionella och begripliga ansåg justitiekanslern att det eventuellt kunde krävas en granskning av de aktuella ändringsbehoven i samband med den helhetsbedömning som skulle utföras i anslutning till revideringen av våldtäktsbestämmelserna, samt en samordning av ändringarna i detta sammanhang. Enligt justitiekanslern har det stora antalet ändringar som gjorts i bestämmelserna om sexualbrott gjort det invecklat att tillämpa dem. I praktiken har det förekommit besvärliga situationer när det gällt att välja vilken lag som ska tillämpas på ett visst brott eller en viss brottslighet. Justitiekanslern uppmärksammade därutöver också frågor som gällde lagkonkurrens och specificering av den tillämpliga lagen. Vid den fortsatta beredningen fanns det skäl att bedöma konkurrenslärans följdriktighet samt bestämmelsernas tillämplighet och begriplighet med tanke på lagtillämparen och även med tanke på lagens allmänpreventiva verkan (OKV/64/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Outi Lehvä).

Statens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster

Justitiekanslern gav ett utlåtande om den regeringsproposition där det föreslogs ändringar i lagen om anordnande av statens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster.

I propositionen föreslogs det att lagens bestämmelse om styrelsen för det servicecentret som tillhandahåller statens gemensamma grundläggande informationstekniktjänster och gemensamma informationssystemtjänster skulle upphävas. Justitiekanslern fäste vikt vid att

bestämmelsen gällde också personalens representation i styrelsen. Eftersom servicecentret enligt lagen styrs och leds enligt affärsmässiga principer, fanns det i propositionen skäl att bedöma om lagen därmed fortsättningsvis borde innehålla en bestämmelse om personalens representation (OKV/74/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Pekka Liesivuori).

Elektronisk fakturering

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om elektronisk fakturering. Han hade inget att yttra angående lagförslaget. I samband med remissförfarandet begärdes också ställningstaganden till förslagen om främjande av användningen av e-kvitton. Justitiekanslern konstaterade att utarbetandet av en egen nationell standard skulle utgöra ett hinder för marknadstillträde, även om standarden skulle grunda sig på den europeiska faktureringsstandard. Ifall standardenliga e-kvitton måste användas hos upphandlande enheter skulle kravet vara ägnat att begränsa de grundläggande friheter som anges i EU:s grundfördrag (OKV/75/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet avgjordes av Pekka Liesivuori).

Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning och ändring av lagen om statskontoret. Han uppmärksammade den omfattande rätt att få information som föreslagits för servicecentralen och statskontoret, och ansåg att dessa rättigheter borde preciseras. Också propositionens förhål-

lande till grundlagen och motiveringen till lagstiftningsordningen krävde preciseringar. Dessutom krävdes en mer omfattande bedömning av servicecentralens ställning när det gällde behandlingen av personuppgifter (OKV/78/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Pekka Liesivuori).

Prövning av en ny ansökan om internationellt skydd

Biträdande justitiekanslern gav ett utlåtande om en regeringsproposition med förslag till ändring av utlänningslagen. Han uppmärksammade framför allt förutsättningarna för prövning och avvisning av en ny ansökan om internationellt skydd. Avsikten var att bestämmelserna i så stor utsträckning som möjligt skulle motsvara EU:s s.k. procedurdirektiv. Biträdande justitiekanslern konstaterade att vissa språkversioner av direktivet avvek avsevärt från den finskspråkiga versionen för de aktuella frågornas del. Med stöd av den finskspråkiga ordalydelsen föreslogs det att ett villkor för prövningen av en ny ansökan ska vara att sökanden av orsaker som inte beror på honom eller henne själv inte har kunnat lägga fram de grunder som åberopas i den nya ansökan redan vid behandlingen av den tidigare ansökan. Den föreslagna begränsningen innebär en avsevärd förändring av det tidigare rättsläget, där en ny ansökan har kunnat lämnas in t.ex. på grund av homosexualitet eller omvändelse till kristendomen. En sådan orsak som berör sökanden och som är beroende av sökanden själv kunde vara av central betydelse med tanke på prövningen av en ansökan om internationellt skydd. Biträdande justitiekanslern ansåg att det fanns skäl att dryfta om direktivets finskspråkiga ordalydelse till denna del kunde utgöra grund för den nationella lagen eller inte. Dessutom fanns det skäl att i motiveringen också uttryckligen konstatera

att man genom propositionen inte på den grunden att orsaken är beroende av sökanden hade för avsikt att begränsa möjligheten att åberopa någon annan sådan grundad anledning som avses i utlänningslagen som orsak till att ansökan lämnas in senare.

Enligt biträdande justitiekanslern var de föreslagna ändringarna även ägnade att avsevärt öka ansvaret för de myndigheter som tar emot nya ansökningar, när det gäller att registrera grunderna för ansökan och de faktorer som inverkar på avgörandet. Av propositionen framgick det inte tydligt vilka färdigheter polisen och Gränsbevakningsväsendet har att registrera dessa faktorer i större omfattning än tidigare, eller om den föreslagna ändringen eventuellt medför behov av tilläggsutbildning. Dessutom måste man sträva efter att se till att tröskeln för att inhämta tilläggsutredningar och vid behov höra sökanden i ett nytt samtal inte ska bli alltför hög.

De föreslagna ändringarna utvidgade också myndigheternas skyldighet att ge information och råd. Det föreslogs att polisen, Gränsbevakningsväsendet och Migrationsverket ska ge en person som första gången ansöker om internationellt skydd information också om villkoren för prövningen av en ny ansökan och om att den nya ansökan inte tas till prövning ifall dessa villkor inte uppfylls. Enligt biträdande justitiekanslern kunde det vara motiverat att dryfta huruvida det dras tillräcklig försorg om sökandenas rättsskydd ifall lämnandet av information om detta och om vikten av att lägga fram alla grunder i huvudsak sker via broschyrer och annat skriftligt material. Han uppmärksammade behovet av tydliga anvisningar om saken och av att dryfta myndigheternas utökade ansvar också i propositionens avsnitt gällande grundlagen, eftersom det var fråga om ändringar som i praktiken har en avsevärd inverkan på sökandenas rättsskydd (OKV/80/20/2018; utlåtandet gavs av biträdande justitiekansler

Mikko Puumalainen och ärendet föredrogs av Anu Rätty).

Informationshantering inom den offentliga förvaltningen

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om informationsförvaltning inom den offentliga förvaltningen, och konstaterade att offentlighetsprincipen borde beaktas tydligare i propositionen. Lagens syften borde innefatta effektivare tillgodoseende av offentlighetsprincipen och tryggnad av förutsättningarna för tillgodoseendet av den. Dessutom fanns det skäl att i samband med bedömningen av nuläget lyfta fram de artiklar i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna som gäller rätten till god förvaltning och rätten att ta del av handlingar, där rätten till information accentueras. Justitiekanslern ansåg att det dessutom var ändamålsenligt att propositionen skulle innehålla en bedömning av de föreslagna bestämmelsernas inverkan på tillgodoseendet av offentlighetsprincipen.

Justitiekanslern ansåg att förslagen om de särskilda förutsättningarna för överföring av uppgifter och identifiering av mottagaren i sådana fall där den information som överförs är sekretessbelagd eller innefattar personuppgifter var alltför restriktiva. I propositionen föreslogs det t.ex. vara lagstridigt att överföra uppgifter via normal e-post i det fall att en offentlig handling som sänds via e-post innehåller någon typ av personuppgifter. Enligt justitiekanslern fanns det skäl att utforma denna bestämmelse så att den inte onödigt försvårar översändandet av enskilda offentliga handlingar eller uppgifter. Generellt ansåg justitiekanslern att det inte var motiverat att jämställa alla personuppgifter med sekretessbelagd information.

Justitiekanslern konstaterade att det hittills visat sig vara svårt att skapa en välfungerande styrningsmodell för informationshanteringen inom den offentliga förvaltningen. Det fanns anledning att i konsekvensbedömningen och i lagens detaljmotivering fästa vikt vid hur styrningsmodellen kommer att fungera i praktiken (OKV/67/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Pekka Liesivuori).

Vägs katt för tunga lastbilar (vinjettavgift)

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om vägs katt för tunga lastbilar. Det föreslogs att vägs katten skulle gälla tunga lastbilar och fordonskombinationer, medan lätta lastbilar inte skulle omfattas av skatten. Skatten skulle bäras upp för fordon som är registrerade i Finland och för utländska fordon som använder det finska vägnätet. De tilläggs kostnader som vägs katten skulle medföra för finska lastbilar skulle kompenseras med en sänkning av drivkraftsskatten.

Enligt EU:s s.k. vinjettdirektiv får de avgifter som tas ut för användning av vägnätet inte vara diskriminerande på direkta eller indirekta grunder, t.ex. beroende på trafikidkarens nationalitet, på medlemsstaten eller på transportens ursprung eller destination. Enligt kommissionens tjänstemäns ståndpunkt kan det med tanke på EU-rätten inte betraktas som godtagbart att införa ett sådant avgiftssystem där skattebelastningen för finska fordon skulle kompenseras helt och hållet. Avgiftssystemet skulle då de facto rikta sig bara mot utländska fordon och därmed vara diskriminerande till sin karaktär. Dessutom tillåts medlemsstaterna lämna lätta lastbilar utanför avgiftssystemet bara under de förutsättningar som föreskrivs i direktivet.

Justitiekanslern ansåg att det i regeringspropositionen skulle läggas fram en sådan rättslig bedömning på grundval av vilken propositionen kunde överlämnas till riksdagen med beaktande av vinjettdirektivet och de bestämmelser om statsstöd och fri rörlighet för varor och tjänster som ingår i EU:s grundfördrag. I detta sammanhang fanns det även skäl att beakta grundlagens bestämmelse om riksdagens rätt till tillräcklig information.

Enligt justitiekanslern verkade det uppenbart att förslagen om att vägsikten skulle kompenseras för finska fordon och om att skatten skulle rikta sig bara mot tunga fordon var problematiska med tanke på EU-rätten, ifall förslagen inte kunde motiveras på det sätt som direktivet förutsätter. Med beaktande av den ståndpunkt som kommissionens tjänstemän omfattat och de överträdelseförfaranden som kommissionen inlett mot vissa medlemsstater med anledning av liknande reglering verkade det uppenbart att den föreslagna regleringen skulle leda till att ett överträdelseförfarande kommer att inledas mot Finland. Det hör i sista hand till EU-domstolens behörighet att avgöra om Finlands lagstiftning står i strid med EU-rätten eller inte. Det var dock motiverat att överlämna propositionen till riksdagen i sin föreslagna form bara om den uppfattning som avvek från kommissionens tolkning kunde ges en rättslig motivering. I annat fall fanns det skäl att överväga alternativ som är mindre problematiska med avseende på EU-rätten (OKV/84/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Johanna Koivisto).

Anmälan om en sammankomst

Justitiekanslern gav ett utlåtande om en regeringsproposition med förslag till ändring av lagen om sammankomster. I propositionen föreslogs det att polisen ska underrättas om en samman-

komst som ordnas på en allmän plats tre dygn före sammankomsten. Enligt den gällande lagen skulle anmälan göras sex timmar före sammankomsten.

Justitiekanslern konstaterade att förslaget i och för sig inte verkade stå i strid med grundlagen eller konventionerna om de mänskliga rättigheterna. Det fanns emellertid skäl att förhålla sig med försiktighet till en faktisk begränsning eller inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna, trots att det verkade finnas grunder för en förlängning av anmälningstiden, i och med att polisen då får bättre möjligheter att se till att föreningsfriheten kan utövas störningsfritt. Justitiekanslern konstaterade att förkortandet av anmälningstiden dock väckte frågor, exempelvis beträffande det korrekta förhållandet mellan ändringen och den eftersträlvade nyttan, samt ändringens faktiska konsekvenser för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Justitiekanslern ansåg att det skulle vara mer motiverat att göra en moderat förkortning av tidsfristen (OKV/86/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Outi Lehvä).

Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott

Riksdagsutskotten begärde sakkunnigutlåtanden av justitiekanslern eller justitiekanslersämbetet betydligt oftare än förut. Under verksamhetsåret begärdes 34 utlåtanden, medan utskotten under de föregående åren begärt endast några utlåtanden per år. I utlåtandena uppmärksammades sådana synpunkter som det av rättsliga skäl var motiverat att beakta i samband med behandlingen av de aktuella regeringspropositionerna i riksdagen. Liknande synpunkter hade lagts fram redan i justitiekanslerns utlåtanden i sam-

band med regeringspropositionernas beredning. I anslutning till laglighetskontrollen av beslutsfattandet i statsrådet fanns det inte anledning att framställa några sådana anmärkningar som avses i 112 § i grundlagen.

Underrättelselagstiftningen

Lagutskottet begärde ett utlåtande om regeringens propositioner gällande civil underrättelseinhämtning, militär underrättelseverksamhet och övervakning av underrättelseverksamheten (RP 199/2017 rd, RP 202/2017 rd och RP 203/2017 rd).

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i sitt utlåtande att regleringen om säkerhetsmyndigheternas befogenheter i princip ska vara exakt och noggrant avgränsad. Å andra sidan måste definitionen av hotsituationer dock vara tämligen vag, eftersom det finns behov av att redan i ett tidigt skede befatta sig med sådan verksamhet som utgör ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten. Det var motiverat att kompensera den något vaga regleringen om befogenheterna med effektiv övervakning av underrättelseverksamheten och med begränsningar av möjligheterna att utnyttja inhämtad information.

Det föreslagna systemet med extern och intern förhands-, realtids- och efterhandsövervakning av underrättelseverksamheten verkade enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare i och för sig vara tämligen heltäckande. Med tanke på övervakningen som helhet är samordningen av de uppgifter som ankommer på underrättelseombudsmannen (underrättelsetillsynsombudsmannen i den ikraftträdde lagen) och underrättelsetillsynsutskottet av central betydelse, liksom samarbetet dem emellan. De personalresurser motsvarande fyra årsverken som planerats för underrättelseombudsmannen verkade dock enligt biträdande justitiekanslerns ställ-

företrädare underdimensionerade, med tanke på att det är fråga om verksamhet där de grundläggande fri- och rättigheterna mycket lätt aktualiseras, och med beaktande av att särskilt den underrättelseverksamhet som är av operativ karaktär därför ska omfattas också av realtidsövervakning (OKV/5/21/2018; biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen).

Förvaltningsutskottet begärde ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till ändring av 10 § i Finlands grundlag (RP 198/2017 rd). Denna proposition utgjorde en del av den helhet som propositionerna om underrättelselagstiftningen bildade. Godkännandet av underrättelselagstiftningen förutsatte godkännande av det förslag till lag om ändring av grundlagen som berörde befogenheterna i anslutning till skyddet för förtroliga meddelanden.

Enligt justitiekanslern är det i och för sig befogat att tröskeln för ändring av grundlagen är hög, men å andra sidan ska grundlagens bestämmelser också ge en korrekt bild av rättsläget och tillämpningspraxisen. Genom den föreslagna ändringen hade man för avsikt att utvidga möjligheterna att inskränka de grundläggande fri- och rättigheterna. Ändringen innebar en förskjutning mot en sådan mer allmän formulering som baserar sig på Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och som är tillåten enligt Europadomstolen. Detta bidrog till att minska de farhågor som ändringen kunde medföra. Enligt justitiekanslerns uppfattning innebar den föreslagna ändringen av grundlagen att det ges en korrektare bild än förut av grunderna för avvikelser från de grundläggande fri- och rättigheterna. Förändringarna i säkerhetsmiljön och det behov av tydlig reglering om underrättelseverksamheten som var påkallat ur rättsstatens synvinkel talade för en snabb förnyelse av underrättelselagstiftningen (OKV/7/21/2018; justitiekansler

Tuomas Pöysti och föredragande Minna Ruuskanen).

Förvaltningsutskottet begärde utlåtanden om regeringens proposition om övervakning av underrättelseverksamheten (RP 199/2017 rd) och om talmanskonferensens förslag om ändring av lagen om riksdagens tjänstemän (TKF 1/2018 rd). Regeringspropositionen och talmanskonferensens förslag bildade tillsammans en helhet som berörde övervakningen av underrättelseverksamheten.

Justitiekanslern uppmärksammade de personalresurser som planerats för underrättelseombudsmannen, och betraktade dem som underdimensionerade. Vid sidan av personaldimensioneringen ansåg han att även sakkunskapen är av betydelse, liksom oavhängigheten i förhållande till aktörerna inom underrättelseverksamheten. Han ansåg det även viktigt att uppmärksamma verksamhetsförutsättningarna för Helsingfors tingsrätt, som behandlar ärenden rörande underrättelsebefogenheterna. Dessutom fäste justitiekanslern vikt vid att medlemmarna och tjänstemännen i underrättelsetillsynsutskottet ska garanteras tillräckliga resurser.

Enligt den underrättelselagstiftning som behandlats av riksdagen ska skyddspolisens inte längre vara en förundersökningsmyndighet som utreder brott. Skyddspolisens ska dock fortsättningsvis vara en polismyndighet med befogenheter att bl.a. förebygga och avslöja brott. I anslutning till underrättelseverksamheten anfördes skyddspolisens nya uppgifter och befogenheter, som gör det möjligt att inskränka centrala grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter. Justitiekanslern ansåg att det är fråga om en väsentlig förändring i skyddspolisens uppgifter. Den betydande utvidgningen av skyddspolisens befogenheter möjliggör mer omfattande inskränkningar av medborgarnas centrala grund-

läggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter än förut, framför allt av privatlivsskyddet och skyddet för förtroliga meddelanden. Som motvikt till de allt mer omfattande befogenheterna behövs ett så tillförlitligt tillsynssystem som möjligt. På dessa grunder ansåg justitiekanslern att underrättelsetillsynsutskottets befogenheter borde omfatta skyddspolisens verksamhet som helhet. Likaså ansåg han att det inom laglighetskontrollen är nödvändigt att underrättelseombudsmannen utövar tillsyn över all skyddspolisens verksamhet.

I propositionen föreslogs det att underrättelseombudsmannen eller en tjänsteman som denne förordnar till det ska ha rätt att vara närvarande då tillståndsärenden som gäller underrättelseinhämtningsmetoder behandlas vid domstolen. Enligt propositionens motivering innefattar närvarorätten dock inte rätt att bli hörd eller lägga fram synpunkter vid domstolssammanträdet. Justitiekanslern hänvisade till Europadomstolens avgöranden och ansåg att det med tanke på trovärdig och effektiv tillsyn över underrättelseverksamheten inte är tillräckligt att det föreskrivs bara närvarorätt i samband med behandlingen av tillståndsärenden (OKV/31/21/2018 och OKV/32/21/2018; justitiekansler Tuomas Pöysti och föredragande Markus Löfman).

Grundlagsutskottet begärde utlåtanden om de ovan nämnda förslagen om övervakning av underrättelseverksamheten (RP 199/2017 rd, TKF 1/2018 rd).

Utöver de synpunkter som justitiekanslern presenterat för förvaltningsutskottet uppmärksammade han även riksdagens talmans ställning. Enligt talmanskonferensens förslag ska talmannen inhämta en omfattande säkerhetsutredning om de riksdagsledamöter som föreslås bli utnämnda till medlemmar i underrättelsetillsynsutskottet, och vid behov samtala med de berörda riksdagsleda-

möterna om de åtgärder som utredningen föranleder. Enligt justitiekanslern är talmannens roll krävande, eftersom talmannen i sista hand ska bedöma vilka fortsatta åtgärder säkerhetsutredningarna föranleder. Av förslaget framgick det dock inte om talmannen ska sköta alla de praktiska uppgifter som ankommer på den som ansöker om en omfattande säkerhetsutredning. Justitiekanslern ansåg att det fanns skäl att precisera förslaget till denna del.

Justitiekanslern preciserade också det han tidigare yttrat om behandlingen av tillståndsärenden gällande underrättelseinhämtningsmetoder vid domstolen. Enligt hans uppfattning tryggas en tillräcklig utredning av ärendet ifall domstolen har rätt att höra underrättelseombudsmannen. Underrättelseombudsmannen är dock inte part i ärendet. Procedurbestämmelserna och praxisen ska utformas så att underrättelseombudsmannen inte är eller ger ett intryck av att vara part vid rättegången (OKV/19/21/2018 och OKV/30/21/2018; justitiekansler Tuomas Pöysti och föredragande Markus Löfman).

Åklagarväsendet

Lagutskottet begärde ett utlåtande om regeringens proposition gällande åklagarväsendet (RP 17/2018 rd).

Biträdande justitiekanslern behandlade i sitt utlåtande de nya uppgifter som föreslogs för justitiekanslern i statsrådet. Det föreslogs att de högsta laglighetsövervakarna ska vara åklagare i ärenden där statsåklagaren misstänks för tjänstebrott. Biträdande justitiekanslern betraktade regleringen som befogad både med tanke på behandlingens faktiska opartiskhet och med tanke på allmänhetens förtroende för att behandlingen är korrekt. Dessutom var avsikten att genom förordning av statsrådet föreskriva att sådana klagomål över riksåklagarens åtgärder som anförs

hos åklagarväsendet ska överföras till justitiekanslern för behandling. Biträdande justitiekanslern ansåg att denna regleringslösning var lyckad bl.a. med tanke på riksåklagarens oavhängighet (OKV/8/21/2018; biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredragande Petri Martikainen).

Dataskyddslagstiftningen

Lagutskottet begärde ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten (RP 31/2019 rd). Propositionen utgjorde en del av den helhet som berörde dataskyddet, och syftet med den var att genomföra EU:s dataskyddsdirektiv.

Enligt justitiekanslerns uppfattning innehöll propositionen inte en tillräckligt noggrann redogörelse för lagförslagens förhållande till offentlighetslagstiftningen, och inte heller en tillräckligt tydlig beskrivning av hur den föreslagna lagen, dataskyddslagen, EU:s dataskyddsförordning och speciallagarna är avsedda att tillämpas som en helhet. Dessa författningar gäller i avsevärd utsträckning enskilda personers ställning, och därför fanns det skäl att fästa särskild vikt vid lagstiftningens tydlighet.

När det gällde motiveringen till lagstiftningsordningen betraktade justitiekanslern det som en brist att lagförslagens förhållande till EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna knappt hade granskats alls. Det skulle även ha varit motiverat att ur nationell synvinkel bedöma de grunder med stöd av vilka personuppgifter undantagsvis ska kunna överföras till ett tredje land eller till en internationell organisation. Enligt justitiekanslern skulle det dessutom ha funnits skäl att i propositionen noggrannare utreda i vilken typ av uppgifter det ska vara möjligt att anlita sakkunniga för att bistå dataombudsmannen vid inspek-

tioner. Med tanke på grundlagens bestämmelser om överföring av offentliga förvaltningsuppgifter ansåg han att lagstiftaren skulle ges möjlighet att ta ställning till om det finns behov av att anlita sakkunniga för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna, på det sätt som anges i grundlagen, och till om regleringen även i övrigt anses vara förenlig med grundlagen. Med tanke på de sakkunnigas rättsskydd ansåg justitiekanslern att det skulle vara motiverat att konstatera att myndigheten skriftligen ska underrätta de sakkunniga om deras rättsliga ställning, såsom deras straffrättsliga tjänsteansvar.

Justitiekanslern uppmärksammade också dataombudsmannens resurser och möjligheter att utöva effektiv tillsyn. Justitiekanslern påpekade att dataombudsmannen ska vara den specialmyndighet som övervakar att lagen följs, och att dataombudsmannen därmed utgör en väsentlig del av de rättsskyddsgarantier som direktivet förutsätter. Dataskyddslagstiftningens omfattande tillämpningsområde i det digitaliserade samhället bidrar tillsammans med lagstiftningens svårbegriplighet till att accentuera betydelsen av dataskyddsmyndigheternas styrning och rådgivning. Dessutom anges det i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna att tillsynen över tillgodoseendet av skyddet för personuppgifter utgör en del av rätten till verkningsfullt skydd för personuppgifter.

Justitiekanslern konstaterade att dataombudsmannens verksamhet enligt grundlagen omfattas av den laglighetskontroll som enligt grundlagen utövas av de högsta laglighetsövervakarna, dvs. riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet. Regeringspropositionen innefattade å sin sida en avgränsning som innebar att de oberoende domstolarna och de högsta laglighetsövervakarna lämnades utanför dataombudsmannens tillsyn. Detta motiverades med att de högsta laglighetsövervakarna enligt grundlagen ska

övervaka lagenligheten av de oberoende domstolarnas verksamhet. Justitiekanslern ansåg att avgränsningen av dataombudsmannens behörighet var ändamålsenlig. Då de högsta laglighetsövervakarna inom ramen för laglighetskontrollen utövar tillsyn över att dataskyddsbestämmelserna iakttas vid domstolarna, ges det enligt justitiekanslern tillräckliga garantier för att dataskyddet tillgodoses i domstolarnas verksamhet (OKV/10/21/2018; justitiekansler Tuomas Pöysti och föredragande Minna Ruuskanen).

Förvaltningsutskottet och grundlagsutskottet begärde utlåtanden om regeringens proposition gällande komplettering av EU:s dataskyddslagstiftning (RP 9/2018 rd), som innefattade ett förslag till ny dataskyddslag.

Justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande att regeringspropositionen i fråga om sitt presentationssätt var svårbegriplig. Eftersom EU:s allmänna dataskyddsförordning redan i sig är synnerligen svårbegriplig, och man vid sidan av den också ska tillämpa dataskyddslagen samt den kompletterande lagstiftning som berör olika specialområden, blir den nationellt tillämpliga lagstiftningshelheten exceptionellt svårbegriplig. Det skulle ha funnits skäl att behandla förordningens och dataskyddslagens konsekvenser som en helhet i regeringspropositionen, vilket även skulle ha bidragit till att främja en ändring av dataskyddskulturen. Justitiekanslern ansåg att det var nödvändigt att åtgärda situationen med hjälp av så tydlig nationell lagstiftning som möjligt, med hjälp av rekommendationer som utarbetas med dataskyddsmyndigheternas medverkan samt med hjälp av rådgivning och handledning från dataskyddsmyndigheternas sida. Enligt justitiekanslern fanns det skäl att i samband med riksdagsbehandlingen ännu förtydliga de allmänna principerna för dataskyddet, och framför allt förtydliga vilka frågor som kräver nationell sektor-

specifik speciallagstiftning. Dessutom fanns det anledning att ge lagtillämparna anvisningar om hur dataskyddsförordningen, dataskyddslagen och de sektorspecifika speciallagarna ska tillämpas tillsammans.

Vidare uppmärksammade justitiekanslern att de högsta laglighetsövervakarnas verksamhet inte omfattas av dataskyddsförordningens tillämpningsområde, men att dataskyddslagens tillämpningsområde föreslogs medföra en utvidgning på denna punkt. Dessutom fanns det behov av att utreda hur behandlingen av uppgifter hos myndigheterna i samband med förvaltningsklagan förhåller sig till dataskyddsförordningens bestämmelser.

Justitiekanslern konstaterade att dataombudsmannens uppgiftsmängd och uppgiftsområde kommer att öka avsevärt och betonade därför att dataombudsmannen ska garanteras tillräckliga förutsättningar och resurser för oberoende och snabb skötsel av de uppgifter som föreskrivs i dataskyddsförordningen. Justitiekanslern konstaterade även att dataombudsmannens verksamhet omfattas av den laglighetskontroll som enligt grundlagen utövas av de högsta laglighetsövervakarna, dvs. riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet (OKV/9/21/2018 och OKV/11/21/2018; justitiekansler Tuomas Pöysti och föredragande Johanna Koivisto).

Grundlagsutskottet begärde ett utlåtande om samma regeringsproposition (RP 9/2018 rd), särskilt om frågor som berörde den nya dataskyddslagens tillämpningsområde.

Justitiekanslern konstaterade att EU:s allmänna dataskyddsförordning inte tillämpas på behandlingen av personuppgifter i sådan verksamhet som inte omfattas av EU-lagstiftningens tillämpningsområde. EU-lagstiftningen tillämpas inte på riksdagsarbetet och inte heller på den laglighetskontroll som utövas av de högsta laglig-

hetsövervakarna. Justitiekanslern ansåg att det inte var motiverat att inkludera dessa verksamhetsområden i den övervakning som föreskrivs i dataskyddsförordningen genom att utvidga dataskyddsförordningens tillämpningsområde i den nationella lagen. Dataskyddsförordningen tillämpas inte heller på domstolarnas rättsskipningsverksamhet, eftersom domstolarnas oavhängighet ska skyddas. Laglighetskontrollen av rättsskipningsverksamheten hör till de högsta laglighetsövervakarnas behörighet, vilket innebär att laglighetskontrollen har en direkt anknytning till domstolarnas oavhängighet. Enligt justitiekanslern talade också detta för att de högsta laglighetsövervakarna ska lämnas utanför den övervakning som föreskrivs i dataskyddsförordningen.

På grund av rättsskyddsaspekterna ansåg justitiekanslern att det ska finnas en lagstadgad grund för behandlingen av uppgifter om enskilda personer i anslutning till riksdagsarbetet och inom de högsta laglighetsövervakarnas laglighetskontroll. Han föreslog att detta skulle realiseras så att dataskyddsförordningen och dataskyddslagen tillämpas på riksdagsarbetet och på laglighetskontrollen, med undantag för bestämmelserna om dataskyddsmyndigheternas övervakning. För laglighetskontrollens del fanns det dock behov av att begränsa de registrerades rättigheter på motsvarande sätt som förut, för att trygga de berättigade intressena för dem som blir föremål för klagomål och för att laglighetsövervakarna ska kunna sköta sina uppgifter effektivt. Justitiekanslern föreslog även att dataskyddslagen skulle utökas med bestämmelser om överklagande i sådana fall där den registrerade anser att behandlingen av personuppgifter inom laglighetskontrollen skett i strid med tillämpliga bestämmelser (OKV/12/21/2018; justitiekansler Tuomas Pöysti och föredragande Kimmo Hakonen).

Grundlagsutskottet begärde på nytt ett utlåtande om samma regeringsproposition (HE 9/2018 rd), särskilt om frågor som berörde den administrativa påföljdsavgiften.

Grundlagsutskottet hade i sitt tidigare utlåtande om propositionen (GrUU 14/2018 rd) konstaterat att uppgiften att påföra en administrativ påföljdsavgift kan anförtros bara ett kollegialt organ. Justitiekanslern konstaterade att EU:s allmänna dataskyddsförordning förutsätter att varje medlemsstat utser en eller flera oberoende myndigheter till en sådan tillsynsmyndighet som övervakar förordningens tillämpning. Det är uppenbart att denna tillsynsmyndighet ska svara för påförandet av den påföljdsavgift som avses i förordningen och som till sin karaktär motsvarar administrativt vite. Ifall avsikten var att ge ett kollegialt organ i uppgift att påföra påföljdsavgiften, fanns det skäl att vid sidan av dataombudsmannen definiera även detta organ som tillsynsmyndighet åtminstone för denna uppgifts del. Justitiekanslern ansåg att det också var möjligt att omfatta en tolkning som innebär att uppgifterna fördelas mellan flera myndigheter. Huvudregeln och avsikten är emellertid att tillsynsmyndigheten ska ha alla de befogenheter som anges i förordningen. Detta föranleder dock inte problem om tillsynsmyndigheten definieras så att den består av dataombudsmannen och av det organ som fattar beslut om påföljdsavgifterna.

När det gäller det kollegiala organets sammansättning ansåg justitiekanslern att en minimilösning kunde utgöras av ett kollegium som består av dataombudsmannen och biträdande dataombudsmännen. Ett sådant kollegium är emellertid sårbart i fråga om sin sammansättning. I kollegiet särskiljs inte heller den förberedande utredningen av ärendena tillräckligt tydligt från beslutsfattandet rörande påföljdsavgiften. Detta behövs emellertid för att trygga dels en objektiv

och opartisk utredning av ärendena och dels ett oberoende och opartiskt beslutsfattande.

En nämnd med flera medlemmar skulle enligt justitiekanslerns uppfattning bättre motsvara kravet på ett kollegialt organ, och ge möjligheter att utvidga sakkännedomen. Dessutom fanns det möjligheter att föreskriva om en mer omfattande nämnds beslutanderätt så att en medlems frånvaro inte utgör hinder för utövningen av nämndens befogenheter. Tillsammans med det ovan refererade sättet att definiera tillsynsmyndigheten motsvarade detta förslag enligt justitiekanslern bättre de synpunkter som lagts fram i grundlagsutskottets utlåtande samt de krav på effektivt rättsskydd som anges i dataskyddsförordningen.

Justitiekanslern föreslog även att biträdande dataombudsmännens ställning ska stärkas genom att de ska utnämnas på samma sätt som dataombudsmannen. Detta bidrar också till att stärka den kollegiala nämndens ställning, och innebär att dataskyddsförordningens krav på att det ska finnas lagstadgade garantier som tryggar oavhängigheten för tillsynsmyndighetens medlemmar tydligt uppfylls (OKV/16/21/2018, justitiekansler Tuomas Pöysti och föredragande Pekka Liesivuori).

Förvaltningsutskottet begärde utlåtanden om regeringspropositionerna rörande behandlingen av personuppgifter i polisens verksamhet, inom Tullen och vid Gränsbevakningsväsendet (RP 242/2018 rd, RP 241/2018 rd och RP 259/2018 rd).

Justitiekanslern konstaterade att han i sina utlåtanden och vid förhandsgranskningen i samband med beredningen av alla dessa tre propositioner hade uppmärksammat att flera bestämmelser gav rum för tolkning och att de i vissa avseenden kunde ge anledning till kritik med tanke på skyddet för personuppgifter. Justitiekanslern hänvisade till grundlagsutskottets utlå-

tande om propositionen rörande polisens verksamhet (GrUU/2018 rd) och konstaterade att han inte hade något att tillägga till det som framförts i utlåtandet. Enligt justitiekanslerns uppfattning fanns det anledning att beakta de statsförfattningsrättsliga anmärkningar som lagts fram i utlåtandet också vid bedömningen av de bestämmelser med motsvarande innehåll som gäller Gränsbevakningsväsendet och Tullen (OKV/43/21/2018, OKV/44/21/2018 och OKV/45/21/2018; justitiekansler Tuomas Pöysti och föredragande Pekka Liesivuori).

Förvaltningsutskottet begärde ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen (RP 224/2018 rd).

Justitiekanslern ansåg att de författningsförslag som berörde behandlingen av uppgifter om iakttagelser var tämligen allmänt formulerade. Han konstaterade att grundlagsutskottet i sitt ovan nämnda utlåtande (GrUU 51/2018) hade preciserat de krav som ställs på regleringen om uppgifternas användningsändamål. Det fanns således skäl att bedöma regleringen om behandlingen av uppgifter om iakttagelser i ljuset av grundlagsutskottets utlåtande. Enligt justitiekanslerns uppfattning hade myndigheterna i och för sig ett godtagbart behov av att behandla uppgifter om iakttagelser (OKV/46/21/2018; justitiekansler Tuomas Pöysti och föredragande Anu Rätty).

Inrättandet av landskap och reformen av social- och hälsovården

Social- och hälsovårdsutskottet begärde ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården (RP 15/2017 rd), särskilt om frågor som berörde landskapsvalet.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att den lämpliga tidpunkten för det första landskapsvalet ur rättslig synvinkel påverkades framför allt av rösträtten och rätten till inflytande, som regleras i grundlagen och i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. De röstberättigade skulle i tillräckligt god tid få tillgång till sådan information om landskapens uppgifter och ställning som behövs för ett röstningsbeslut. Också partierna och valmansföreningarna skulle ges tillräckligt med tid för kandidatuppställningen och valkampanjerna samt för insamlingen av kampanjmedel. Dessutom fanns det skäl att ta hänsyn till de temporära organen inom landskapsförvaltningen, och till den tid som de landskapsvalnämnder som skulle tillsättas av dessa organ skulle behöva för att hinna organisera sig. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg på dessa grunder att det första landskapsvalet skulle kunna ordnas ungefär ett halvt år efter att lagarna rörande valet trätt i kraft.

Enligt regeringspropositionen skulle de landskapsvalnämnder som skulle tillsättas av landskapsfullmäktige fatta beslut om kandidatuppställningen och fastställa landskapsvalets resultat. De temporära organen inom landskapsförvaltningen skulle dock tillsätta landskapsvalnämnderna för det första landskapsvalet. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare betonade valförrättarnas tidigare erfarenhet av val, framför allt i det fallet att det första landskapsvalet skulle förrättas enligt en snabb tidtabell. Han ansåg att det med tanke på säkerställandet av att det första landskapsvalet skulle löpa smidigt och felfritt var motiverat att man vid förrättandet av valet i behövlig utsträckning skulle stöda sig på kommunernas centralvalnämnder och valkrets-nämnder, oavsett om landskapsvalet skulle ordnas samtidigt som något annat val eller inte (OKV/14/21/2018; biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen).

Lagutskottet begärde ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om kundens valfrihet inom social- och hälsovården (RP 16/2018 rd).

Biträdande justitiekanslern konstaterade att propositionen skulle medföra en omfattande överföring av uppgifter till privata tjänsteproducenter, så att tjänsteproducenternas uppgiftsfält skulle utvidgas och aktörernas antal utökas avsevärt. Det var fråga om en betydande förändring också i och med att de allmänna förvaltningslagarna och bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar skulle tillämpas på privata aktörer. Avsikten var alltså att överföra uppgifter till aktörer som saknade tidigare erfarenhet av sådana förpliktelser som hänför sig till offentliga förvaltningsuppgifter.

Enligt biträdande justitiekanslern skulle alla privata tjänsteproducenter enligt propositionen kunna fatta beslut vars laglighet det kunde finnas fog att föra till domstolen för prövning. Dessutom kunde det ofta vara oklart när det skulle vara fråga om ett förvaltningsbeslut och när det skulle vara fråga om faktisk förvaltningsverksamhet. Förvaltningsbeslut får överklagas genom besvär, men inte förvaltningsverksamhet. Biträdande justitiekanslern ansåg att det därför var väsentligt att i propositionen definiera vilka beslut som är förvaltningsbeslut och vilka som utgör faktisk förvaltningsverksamhet.

Avsikten var att det skulle ingås förvaltningsavtal mellan tjänsteproducenterna och landskapen, vars innehåll delvis skulle motsvara landskapets förvaltningsbeslut. I och med att det föreslogs att två olika administrativa styrningsmetoder, dvs. beslutsfattande och avtal, skulle användas i fråga om samma ärenden, ansåg justitiekanslern att det var oklart vad avtalen skulle omfatta i förhållande till det administrativa beslutsfattandet. Denna oklarhet kunde t.ex. leda till att man genom avtal skulle försöka nå överenskommer i avvikelse

från lagen eller från det som föreskrivs med stöd av lag. Dessutom kunde det orsakas tolkningsproblem rörande rättsmedlen i samband med den bedömning där det avgörs om det är fråga t.ex. om en förvaltningsvist eller om en privaträttslig avtalstvist. Detta var enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning problematiskt med tanke på förutsättningarna för rättsskyddet och förutsebarheten.

Enligt propositionen skulle tjänsteproducenten i samband med tillhandahållandet av tjänster mot kundsedlar eller med stöd av en personlig budget ansvara för servicens innehåll och för tillhandahållandet av servicen på det sätt som fastställts i beslutet om kundsedlarna eller den personliga budgeten. Beviljandet av kundsedlar skulle enligt motiveringen utgöra faktisk förvaltningsverksamhet, och det skulle inte fattas något överklagbart förvaltningsbeslut om saken. Det fanns dock en risk för att kundsedlarna skulle bli föremål för rättsskyddsanspråk från både kundernas och tjänsteproducenternas sida, eftersom kundsedlarna enligt förslaget skulle ha en avgörande inverkan på servicens innehåll. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning hade man inte i propositionen beaktat rättsförhållandet mellan individen och det allmänna, och inte heller tagit ställning till frågor som berörde tjänsteproducenternas rättsskydd.

Biträdande justitiekanslern ansåg att det var fråga om en rättsligt omfattande och svårbegriplig helhet, som var förknippad med väsentliga rättsskyddsintressen. Exempelvis hade socialarbetarna inom socialvården redan ställts inför stora utmaningar när det gällt att hantera lagstiftningen, och enligt den föreslagna modellen skulle lagstiftningen bli ännu mer utmanande (OKV/13/21/2018; biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredragande Outi Koskama).

Ministerns ed eller försäkran

Grundlagsutskottet begärde ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till ändring av lagen om statsrådet (RP 84/2018 rd). I propositionen föreslogs det att en minister ska avlägga en högtidlig ed eller avge en högtidlig försäkran innan han eller hon inleder sitt uppdrag.

Enligt de gällande bestämmelserna skulle ministrarna innan de inleder sitt uppdrag avlägga tjänsteed eller avge tjänsteförsäkran samt avge domarförsäkran. Justitiekanslern konstaterade att man varken vid statsrådets allmänna sammanträde eller vid ministerierna längre behandlar rättsskyddsärenden, och ansåg det därför motiverat att ministrarna inte längre ska avge domarförsäkran.

Justitiekanslern framhöll att den religions- och samvetsfrihet som tryggas i grundlagen gäller också ministrar. Enligt grundlagen utövas statsrådets regeringsmakt av ministrarna, och i detta sammanhang är det fråga om världslig regeringsmakt. Statsrådet har en accentuerad skyldighet att handla så att den grundlagsenliga jämlikheten inte begränsas eller kränks bl.a. med anledning av någons religion eller övertygelse. Statsrådet har enligt grundlagen också en skyldighet att främja tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i samhället, däribland jämlikheten. När det gäller tryggandet och främjandet av jämlikheten ansåg justitiekanslern att trovärdigheten vid utövningen av regeringsmakt förutsätter att ministrarna inte, trots sin religionsfrihet, särskilt framstår som representanter för någon viss religion eller övertygelse. I Europadomstolens starkt etablerade rättspraxis betonas likaså statens skyldighet att förhålla sig neutralt och jämnt till olika övertygelser.

Grundlagen, den övriga gällande lagstiftningen och Europadomstolens rättspraxis medför enligt justitiekanslern inte något direkt hin-

der för att det föreskrivs att ministrarna, om de så vill, får avlägga en religiös ministered. Enligt justitiekanslern skulle det dock i ljuset av de principer som framgår av grundlagen och den övriga lagstiftningen samt Europadomstolens rättspraxis i rättsligt avseende vara mer motiverat att ministerns försäkran skulle införas som den enda högtidliga sed genom vilken ministrar förbinder sig vid sitt uppdrag. Detta alternativ skulle även vara förenligt med den högtidliga försäkran som avges av republikens president samt av riksdagens talmän och vice talmän (OKV/21/21/2018; justitiekansler Tuomas Pöysti och föredragande Maija Salo).

Obemannad luftfart och modellflygplan

Försvarsutskottet begärde ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till ändring av lagen om försvarsmakten (RP 72/2018 rd). I propositionen föreslogs det att Försvarsmakten skulle ges befogenheter att ingripa i obemannade luftfartygs och modellflygplans färd. Justitiekanslern ansåg att det med tanke på de nya typerna av säkerhetshot och det krav på lagreglering som hör samman med rättsstaten var positivt att saken skulle regleras i lag.

I en annan regeringsproposition (RP 201/2017 rd) som samtidigt var under behandling vid riksdagen föreslogs det att Gränsbevakningsväsendet ska ges motsvarande befogenheter. Det föreslogs att Gränsbevakningsväsendets befogenheter ska anknytas till nödvändighetskravet, medan Försvarsmakten å sin sida ska ges rätt att ingripa i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd om det "behövs", samt att tillfälligt omhändertaga ett modellflygplan eller obemannat luftfartyg om det är sannolikt att det äventyrar t.ex. försvaret eller Försvarsmaktens verksamhet. Tröskeln för utövningen av Försvarsmaktens

befogenheter föreslogs således vara lägre än den som föreslogs för Gränsbevakningsväsendets del. Justitiekanslern ansåg att detta i vissa situationer kunde orsaka svårigheter i myndighetssamarbetet och göra tolkningen av de tillämpliga bestämmelserna mer invecklad. Bestämmelsen rörande Försvarsmakten var även mer öppet formulerad, och ställde därmed större krav på tillämpningen och på dokumenterandet av grunderna för utövningen av befogenheterna. Enligt justitiekanslern var bestämmelsen dock i och för sig befogad.

Justitiekanslern ansåg att det även fanns anledning att se till att utövningen av de nya befogenheterna är förutsebar ur medborgarnas synvinkel. Detta framgick inte av propositionen. Justitiekanslern föreslog att detta kunde skötas med hjälp av utskottets riktlinjer, utbildning och anvisningar samt genom förmedling av information till allmänheten (OKV/22/21/2018; justitiekansler Tuomas Pöysti och föredragande Outi Kostama).

Reservpoliser

Försvarsutskottet begärde ett utlåtande om regeringens proposition gällande reservpoliser (RP 137/2018 rd).

Justitiekanslern hade i det utlåtande han gett i samband med propositionens beredning föreslagit att man skulle överväga om det var befogat att ge reservpoliser rätt att använda skjutvapen. Regeringspropositionen hade därefter ändrats så att det föreslogs att reservpoliser ska ges rätt att använda skjutvapen bara vid undantagsförhållanden och försvarstillstånd, men inte vid störningar under normala förhållanden. Reservpolisernas utbildning föreslogs vara betydligt kortare än yrkespolisernas, men till den del det gällde maktmedel skulle utbildningen dock motsvara yrkespolisutbildningen.

Vid prövningen av rätten att använda skjutvapen måste man enligt justitiekanslern särskilja två faktorer, dels effektiv och säker skjutteknik och dels beslutsfattandet om när det är befogat att använda skjutvapen eller hota med dess användning. Besluten om användning av skjutvapen fattas ofta mycket snabbt, och beslutsfattandet innefattar rättslig prövning. Justitiekanslern förmodade att reservpoliserna har sämre förutsättningar att utföra denna typ av prövning än yrkespoliserna. Dessutom ska utgångspunkten vara att yrkespoliserna bär huvudansvaret för upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet.

Justitiekanslern ansåg dock inte att det överlag föreligger sådana rättsliga problem i fråga om reservpolisssystemet att han skulle ha haft anledning att motsätta sig förslaget. Reservpolisssystemet kan vara förknippat med olika osäkerhets- och riskfaktorer, men justitiekanslern ansåg att dessa snarare berör frågor som hör till ändamålsenlighetsprövningen (OKV/27/21/2018; justitiekansler Tuomas Pöysti och föredragande Tom Smeds).

Värnplikt för Jehovas vittnen

Försvarsutskottet begärde ett utlåtande om den regeringsproposition där det föreslogs att lagen om befrielse för Jehovas vittnen från fullgörandet av värnplikt skulle upphävas (RP 139/2018 rd). Syftet med propositionen var att säkerställa att man inom Finlands värnpliktssystem intar ett sådant jämlikt och icke-diskriminerande förhållningssätt till alla religiösa och andra övertygelser som grundlagen förutsätter.

Justitiekanslern ansåg att propositionens syfte var förenligt med grundlagens förpliktelse rörande icke-diskriminering och med förpliktelserna i de internationella konventioner som är bindande för Finland. Enligt honom var dock propositionens motivering beklagligt knapphändig,

med beaktande av att det var fråga om lagstiftning som berör kärnområdet för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Propositionen innehöll ett förslag om att den samhälleliga ställningen för ett religiöst samfund skulle ändras på ett avgörande sätt. Med tanke på detta hade samfundets ståndpunkt refererats alltför snävt i propositionen, och detsamma gällde i fråga om propositionens beredning och de ställningstaganden som erhållits i samband med beredningen.

Justitiekanslern konstaterade att Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna föreskriver skydd både för personer som på grund av religiös övertygelse inte godkänner militärtjänst och för personer som av andra än religiösa skäl inte gör det. På denna grund kan man anse att alla ska ha rätt till samma slags skydd oavsett med stöd av vilken övertygelse de vägrar delta i militärtjänst. Justitiekanslern konstaterade också att civiltjänstens innehåll har utvecklats efter stiftandet av den lag som föreslogs bli upphävd. Civiltjänst kan enligt justitiekanslerns uppfattning i enlighet med Europadomstolens praxis betraktas som ett alternativ för dem som på grund av sin religion eller övertygelse vägrar delta i väpnad tjänst. Civiltjänsten kan också vidareutvecklas så att dess karaktär av ett sådant alternativ stärks ytterligare (OKV/26/21/2018; justitiekansler Tuomas Pöysti och föredragande Minna Ruuskanen).

Inrättande av Domstolsverket

Grundlagsutskottet och lagutskottet begärde utlåtanden om regeringens proposition med förslag till lagstiftning om Domstolsverket (RP 136/2018 rd).

Justitiekanslern konstaterade i sina utlåtanden att inrättandet av Domstolsverket accentuerar domstolarnas oberoende ställning, som trygkas i grundlagen. Dessutom skapas möjligheter att

utveckla domstolarnas verksamhetsförutsättningar och verksamhet samt att främja tillgodoseendet av det grundlagsenliga rättsskyddet. De uppgifter som föreslagits för Domstolsverket är inte till sin karaktär sådana att de skulle äventyra den oberoende rättsskipningsverksamheten vid de enskilda domstolarna. Enligt justitiekanslerns bedömning medförde propositionen inte några problem med avseende på grundlagen eller förpliktelserna i konventionerna om de mänskliga rättigheterna.

Det föreslogs att centralförvaltningsuppgifterna rörande domstolsväsendet skulle överföras från justitieministeriet till Domstolsverket, men däremot inte de uppgifter som hänför sig till tjänstekollektivavtalen och tjänsteregleringarna rörande domstolsväsendets personal. Justitiekanslern ansåg emellertid att ämbetsverkets faktiska betydelse som garant för domstolarnas oavhängighet inskränks särskilt ifall de befogenheter som hänför sig till inrättande, indragning och överföring av tjänster vid domstolarna kvarstår hos justitieministeriet. Enligt justitiekanslern stod detta förslag i strid med det viktigaste syftet med inrättandet av ämbetsverket (OKV/28/21/2018 och OKV/33/21/2018; justitiekansler Tuomas Pöysti och föredragande Petri Martikainen).

Statens tjänstemannaetiska delegation

Förvaltningsutskottet begärde ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till ändring av statstjänstemannalagen (RP 149/2018 rd).

Propositionen innefattade förslag till bestämmelser om statens tjänstemannaetiska delegation, som har till uppgift att behandla frågor som berör tjänstemannaetik och att ge utlåtanden om dem. Med tjänstemannaetik avses tjänstemäns och myndigheters värderingar och principer.

Justitiekanslern konstaterade att grundlagen förutsätter att garantierna för god förvaltning regleras i lag. I lagstiftningen finns det därför ett stort

antal detaljerade bestämmelser om de förfaranden som ska iakttas inom förvaltningen för att trygga tillgodoseendet av rättsskyddet och god förvaltning. I förvaltningslagen finns dessutom bestämmelser om de rättsprinciper som berör god förvaltning. Rättsprincipernas noggranna innehåll har inte definierats i lagen, men de styr i hög grad lagtolkningen och utövningen av prövningsrätt. Tillgodoseendet av god förvaltning påverkas förutom av lagstiftningen och rättsprinciperna för förvaltningen även av de värderingar och principer som omfattats av myndigheterna och tjänstemännen. Genom att utvärdera och slå fast riktlinjer för dessa värderingar och principer kan man således bidra till tillgodoseendet av de garantier för god förvaltning som anges i lagstiftningen. Justitiekanslern ansåg det därför önskvärt att det finns ett särskilt organ för tjänstemannaetiska frågor, som genom att lyfta fram och belysa de etiska frågorna kan främja tillgodoseendet av god förvaltning.

Propositionen innehöll inte något förslag till definition av tjänstemannaetiska frågor. Enligt propositionens motivering är det svårt att reglera tjänstemannaetikens innehåll i rättsligt avseende. Avsikten är att den tjänstemannaetiska delegationen själv ska besluta vilka frågor och problem den granskar och ger utlåtanden om. Delegationen är dock inte behörig att göra någon rättslig bedömning av de frågor som den behandlar. Justitiekanslern konstaterade att det är utmanande att dra en gräns mellan rättsliga och etiska frågor. Hur lagstiftningen tolkas är i stor utsträckning en rättslig fråga, som inte nödvändigtvis ger rum för etiska synpunkter, även om gränsen i förhållande till etiska frågor kan vara glidande. Den prövningsrätt som föreskrivs i lagstiftningen avgränsas och styrs i första hand av rättsprinciperna för förvaltningen, och i sista hand eventuellt av etiska synpunkter. Det största behovet av ställningstaganden från delegationens sida föreligger såle-

des uppenbarligen i sådana fall där det inte alls är fråga om lagstiftning. Av dessa orsaker ansåg justitiekanslern att det är motiverat att tjänstemannaetiska frågor inte definieras närmare i lagen, utan att delegationen ska svara för prövningen av deras innehåll (OKV/35/21/2018; justitiekansler Tuomas Pöysti och föredragande Maija Salo).

Medborgarskapskraven inom Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet

Försvarsutskottet och förvaltningsutskottet begärde utlåtanden om regeringens proposition med förslag till ändring av lagen om försvarsmakten, lagen om Försvarshögskolan och lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning (RP 252/2018 rd). I propositionen uppställdes nya krav för dem som utnämns till tjänster inom Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet samt för dem som utses till studier som leder till officers- och gränsbevakartjänster. Enligt propositionen förutsätts det att dessa personer inte har sådant medborgarskap i en annan stat eller sådana andra utländska bindningar som avses i säkerhetsutredningslagen, vilka kan äventyra statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets försvar eller Finlands internationella relationer eller tjänstgöringssäkerheten.

Justitiekanslern konstaterade att medborgarskap i en annan stat särskilt nämndes i lagförslagen som en sådan utländsk bindning som ska beaktas. Medborgarskap i en annan stat nämns emellertid redan i den definition av utländska bindningar som ingår i säkerhetsutredningslagen. Betonandet av medborgarskap i en annan stat får inte heller leda till att medborgarskap i en annan stat regelmässigt betraktas som hinder för en tjänsteutnämning eller för studier. Enligt justitiekanslern ska ordalydelsen i de föreslagna lagarna inte möjliggöra en sådan tolkning.

I propositionen föreslogs ett avsteg från principen om jämlikt bemötande på grundval av medborgarskap och andra utländska bindningar, vilket motiverades med tryggheten av den nationella och allmänna säkerheten. Justitiekanslern konstaterade att proportionalitetsprincipen alltid ska iakttas då det görs avsteg från jämlikhetsprincipen. Vid tillämpningen av den föreslagna regleringen fanns det enligt honom skäl att betona den individuella helhetsbedömning som regleringen kräver (OKV/38/21/2018 och OKV/40/21/2018; justitiekansler Tuomas Pöysti och föredragande Majja Salo).

Kommissionens förslag till reformstödsprogram och investeringsstabiliseringsfunktion

Grundlagsutskottet begärde utlåtanden om två statsrådsskrivelser, varav den ena gällde kommissionens förslag till förordning om inrättande av reformstödsprogrammet (U 85/2018 rd) och den andra kommissionens förslag till förordning om inrättande av Europeiska investeringsstabiliseringsfunktionen och förslag till ett mellanstatligt avtal om överföring av bidrag till stabiliseringsstödsfonden (U 86/2018 rd). Enligt det förslag som gällde reformstödsprogrammet (COM(2018) 391) ska EU:s medlemsstater kunna beviljas ekonomiskt och tekniskt stöd för genomförandet av de strukturreformer som fastställts inom unionen. Dessutom ska länder utanför euroområdet kunna beviljas stöd för att genomföra strukturreformer i syfte att införa den gemensamma valutatan. Kommissionen ska bedöma de reformer som medlemsstaterna presenterar och fastställa beloppet på det stöd som betalas för att genomföra dem. Om en medlemsstat annullerar reformerna inom fem år kan kommissionen återindriva stödet. Enligt det förslag som gällde investeringsstabiliseringsfunktionen (COM(2018) 387) är det

möjligt att bevilja medlemsstater med hög arbetslöshet lån för offentliga investeringar. Räntekostnaderna för lånen ska täckas med räntestöd som finansieras med medel ur den fond som föreslogs bli inrättad för ändamålet. Fonden ska inrättas genom ett statsfördrag.

Justitiekanslern ansåg att båda förslagen är av principiell betydelse med tanke på behörighetsfördelningen mellan medlemsstaterna och unionen, och framför allt med tanke på medlemsstaternas budgetsuveränitet och systemet med demokratiskt ansvar. Den rättsliga grunden för förslagen utgjordes av kohesionspolitiken i fördraget om unionens funktionssätt och av de artiklar som främjar verkställigheten av unionsrätten. Justitiekanslern ansåg att det fanns fog för den bedömning som statsrådet presenterat i sina skrivelser, där det framgick att den rättsliga grunden är problematisk och dessutom av principiell betydelse med tanke på unionens framtida utveckling. De huvudsakliga syftena med förslagen verkade hänföra sig till euroområdets ekonomiska stabilitet och inte till att främja kohesion. Förslagets motivering och bestämmelser verkade således inte basera sig på de angivna rättsliga grunderna.

Justitiekanslern uppmärksammade i likhet med statsrådet att den ekonomiska politiken och socialpolitiken i huvudsak hör till den nationella behörigheten och att kohesionspolitiken hör till medlemsstaternas och unionens delade behörighet. Inom det område som hör till den delade behörigheten kan medlemsstaterna agera som lagstiftare till den del unionen inte har utövat sin egen behörighet, eller har beslutat att inte utöva den. Utfärdandet av förordningar med stöd av den rättsliga grund som hänför sig till kohesionspolitiken innebär att faktisk beslutanderätt överförs från medlemsstaterna till unionen inom området för den ekonomiska politiken och strukturpolitiken. Kommissionen kan då styra medlemsstaterna med ekonomiska incentiv i anslutning till

åtgärder som hör till kärnan för den nationella politiska behörigheten. Förslagen verkade således vara problematiska med tanke på behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna.

Justitiekanslern konstaterade att kohesionspolitiken finansieras inom EU-budgetens finansieringsram. Besluten om unionens medel fattas genom enhälliga beslut av rådet, vilket ger medlemsstaternas budgetsuveränitet ett starkt skydd. Avsikten var att förordningen om investeringsstabiliseringsfunktionen skulle godkännas med kvalificerad majoritet, och att det med hjälp av den ska vara möjligt att ålägga medlemsstaterna nya faktiska finansieringsförpliktelser i förhållande till EU-budgeten. Enligt justitiekanslerns uppfattning var dock förslaget om finansiering av unionens verksamhet med medel utanför EU-budgetens finansieringsram problematiskt med tanke på riksdagens budgetsuveränitet och tryggheten av medlemsstaternas påverkningsmöjligheter. Dessutom uppmärksammade han med avseende på den grundlagsenliga demokratin, rättsstatsprincipen och principerna om god förvaltning att fonder som baserar sig på statsfördrag och som inte omfattas av unionens budget splittrar unionens finansiering och begränsar dess öppenhet och transparens samt försvagar det demokratiska beslutsfattandet och redovisningsskyldigheten (OKV/24/21/2018 och OKV/25/21/2018, justitiekansler Tuomas Pöysti och föredragande Johanna Koivisto).

Rättegången i förvaltningsärenden

Lagutskottet begärde ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om rättegång i förvaltningsärenden (RP 29/2018 rd) och den därmed förknippade lagmotionen (LM 1/2015).

Propositionen innefattade en bestämmelse om självkriminaliseringsskyddet för vittnen, dvs. om vittnets rätt att inte utsätta sig själv för risken

att bli åtalad. Justitiekanslern uppmärksammade att propositionen däremot inte innehöll något förslag till reglering om parternas självkriminaliseringsskydd. Den föreslagna paragrafen rörande behandlingen av ärenden föreslogs bara innehålla ett omnämnande av att parten och den myndighet som har fattat beslutet sanningsenligt ska lägga fram utredning om grunderna för sina yrkanden. Propositionen innehöll inte heller någon utredning om förhållandet mellan denna förpliktelse och självkriminaliseringsskyddet.

I lagmotionen hade det föreslagits att myndigheten skulle ges besvärsrätt endast i sådana ärenden för vars del besvärsrätten anges i en uttrycklig specialbestämmelse i lagen. Justitiekanslern ansåg dock att det fanns fog för den ståndpunkt som statsrådet omfattat i regeringspropositionen och som innebar att myndigheten såsom förut ska ha besvärsrätt förutom i de situationer som föreskrivs särskilt även i de fall där besvärsrätten är nödvändig för det allmänna intresse som myndigheten ska bevaka (OKV/39/21/2018; justitiekansler Tuomas Pöysti och föredragande Outi Kos-tama).

Digitala tjänster

Förvaltningsutskottet begärde ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lagstiftning om tillhandahållande av digitala tjänster (RP 60/2018 rd). Avsikten var att genom denna proposition genomföra EU:s tillgänglighetsdirektiv och utfärda bestämmelser om digitala tjänster för kunderna inom förvaltningen.

Justitiekanslern ansåg att förslagen i och för sig var goda och befogade. Han konstaterade att den bestämmelse som innebär att tillsynsmyndighetens befogenheter inte omfattar den verksamhet som bedrivs av riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet är korrekt med tanke på oavhängigheten för den laglighetskon-

troll som utövas av de högsta laglighetsövervakarna.

I propositionen föreslogs det att lagstiftningen inte ska tillämpas på arbetsplatsernas webbplatser på intranät och extranät eller på mobilapplikationer. Justitiekanslern konstaterade att avgränsningen av tillämpningsområdet enligt direktivet gäller webbplatser på intranät och extranät som lanserats före ett visst datum, fram till dess att de förnyas. Justitiekanslern ansåg att direktivets minimikrav beträffande aktörer inom den offentliga förvaltningen inte nödvändigtvis uppfylls ifall arbetsplatsernas webbplatser på intranät och extranät samt mobilapplikationer permanent skulle lämnas utanför lagens tillämpningsområde.

Enligt propositionen ska lagens tillämpningsområde omfatta digitala tjänster som tillhandahålls av sådana företag, stiftelser, föreningar och andra sammanslutningar som får över hälften av kostnaderna för utvecklandet eller tillhandahållandet av digitala tjänster täckta av en myndighet. Det var fråga om en utvidgning av tillgänglighetsdirektivet på nationell grund. Enligt justitiekanslerns uppfattning kan dock de föreslagna kraven på behandlingen av respons vara omöjliga att uppfylla med de resurser som står till buds för sådana små föreningar och sammanslutningar som ofta drivs med frivilliga krafter. Kretsen av föreningar och sammanslutningar omfattar också aktörer som inte har fastanställd personal eller daglig verksamhet. Justitiekanslern ansåg att detta förslag eventuellt kunde leda till att små föreningar och andra motsvarande aktörer inte längre kan ta emot myndighetsfinansiering för att utveckla och tillhandahålla webbtjänster (OKV/41/21/2018; justitiekansler Tuomas Pöysti och föredragande Pekka Liesivuori).

Genomförande av direktivet om EU-bedrägerier

Lagutskottet begärde ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till ändring av strafflagen och lagen om statens revisionsverk (RP 231/2018 rd). Genom propositionen hade man för avsikt att genomföra direktivet om EU-bedrägerier (direktivet om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen).

I propositionen hade det bedömts att strafflagens gällande bestämmelser redan i huvudsak motsvarade direktivets förpliktelser. Det föreslogs således endast ett fåtal ändringar och kompletteringar av strafflagen. Justitiekanslern förenade sig inte till alla delar med bedömningen och slutsatserna. Hans iakttagelser berörde dock sådana omständigheter gällande lagens innehåll som hörde till lagstiftarens prövningsrätt. För de lösningar som föreslagits i propositionen fanns det inte några statsförfattningsrättsliga hinder eller några sådana hinder som hänförde sig till unionsrätten.

Av propositionen framgick det att villkoren för straffbarhet i fråga om givande och tagande av muta skiljer sig från varandra för riksdagsledamöters och tjänstemäns del. Enligt justitiekanslern fanns det anledning att i propositionen närmare bedöma om de tilläggsvillkor som gäller riksdagsledamöter är förenliga med direktivet, framför allt eftersom det i direktivet är fråga om minimireglering. Justitiekanslern betraktade det även som problematiskt med tanke på direktivets syften att förplikta att föreskriva straff för försök till vissa brott inte hade föranlett några ändringar i fråga om kriminaliseringen av subventionsmissbruk. Propositionens motivering gav inte full klarhet om kriminaliseringens omfattning. Justitiekanslern uppmärksammade dessutom den föreslagna regleringen om riksdagsle-

damöters missbruk av tjänsteställning. På basis av propositionen förblev det oklart i vilka situationer en riksdagsledamot kan göra sig skyldig till missbruk av tjänsteställning. Justitiekanslern ansåg att det dock är viktigt att kriminaliseringsskyldigheten fullföljs, eftersom det delvis är fråga om

en signaleffekt. Ett undantag rörande riksdagsledamöter skulle inte ha främjat den mer allmänna förpliktelsen att varsebli strukturell korruption eller vikten av att bekämpa sådan korruption (OKV/42/21/2018; justitiekansler Tuomas Pöysti och föredragande Juha Sihto).

4

**ÖVERVAKNINGEN
AV DE GRUNDLÄGGANDE
FRI- OCH RÄTTIGHETERNA
OCH DE MÄNSKLIGA
RÄTTIGHETERNA**

INFALLSVINKEL: OCKSÅ ANDRA ÄN DIGIKUNNIGA HAR RÄTT TILL GOD FÖRVALTNING

”Genom förnyelse av verksamhetsmetoderna ska de offentliga tjänsterna göras kundorienterade och i första hand digitala. Detta är en av nyckelmetoderna i samband med den offentliga förvaltningens produktivitetssprång. Digitaliseringen är ett genomgående tema i regeringens strategi. Kundorienterade principer ska utarbetas för de offentliga tjänsterna. Den offentliga sektorn ska engageras att automatisera och digitalisera sina verksamhetsmetoder.”

Så här beskrivs digitaliseringen av de offentliga tjänsterna, som hör till regeringens spetsprojekt, på statsrådets webbplats. Det finns självfallet många goda syften med projektet, såsom att förbättra produktiviteten. Dessutom föredrar många människor att uträtta sina ärenden hos myndigheter och även hos andra aktörer på elektronisk väg. Samtidigt har det emellertid både under verksamhetsåret och redan tidigare i samband med justitiekanslersämbetets verksamhet framgått att det finns vissa grupper av människor som de facto inte klarar av att uträtta sina ärenden på elektronisk väg.

Rätten till god förvaltning tillkommer dock var och en. Enligt grundlagen har var och en rätt att få sin sak behandlad på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål och rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid en domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan. Därutöver kan

också den grundlagsenliga jämlikheten äventyras om man inte i samband med digitaliseringsutvecklingen klarar av att ta hänsyn till de grupper vars möjligheter att få sina ärenden uträttade påverkas av digitaliseringen.

Klagomålen vittnar om flera olika slags problem

Till de grupper som blir lidande i samband med digitaliseringen hör t.ex. äldre personer. Digitaliseringen av förvaltningen och samhället medför över lag betydande svårigheter för en del människor när det gäller att uträtta ärenden och anlita olika tjänster. I ett av de klagomål som behandlades under verksamhetsåret fästes det vikt bl.a. vid att äldre personer måste skaffa nya anordningar och lära sig använda dem för att kunna ta del av Rundradions programutbud (OKV/341/1/2018). Klagomålet föranledde inte några åtgärder, men justitiekanslern konstaterade i sitt svar att klaganden aktualiserade en viktig samhällelig fråga. Det är fråga om hur i synnerhet äldre personer kan vara delaktiga i samhället och få sina ärenden uträttade då digitaliseringen framskrider och kräver allt fler nya färdigheter samt anskaffning och hantering av olika typer av anordningar. Justitiekanslern konstaterade att han skulle uppmärksamma saken inom ramen för

sina befogenheter och uppgifter. Denna skrivelse bidrar till att lyfta fram det som justitiekanslern framförde i sitt svar.

Vid justitiekanslersämbetet noterade man under verksamhetsåret också de klagomål rörande saken som inte kunde undersökas på grund av att justitiekanslerns behörighet begränsar sig till myndigheter och andra som sköter offentliga uppdrag. I de nämnda klagomålen framhölls det i synnerhet att äldre personers tillgång till banktjänster och andra tjänster som tillhandahålls av privata tjänsteproducenter har försämrats, då möjligheterna att utträta ärenden kraftigt har styrts till webbtjänster eller till andra automatiserade tjänster (OKV/608/1/2018 och OKV/918/1/2018).

I samband med digitaliseringen har det förekommit problem som hänför sig till de grundläggande fri- och rättigheterna också när det gäller barns ställning. Biträdande justitiekanslern tog i ett av sina beslut (OKV/2057/1/2017, se s. 213) ställning till den åldersgräns som fastställts i fråga om e-tjänsten Mina Kanta-sidor inom hälso- och sjukvården. Barnets vårdnadshavare kan inte ta del av hälsouppgifter om ett barn som är tio år eller äldre än så, trots att barnet önskar det. Denna åldersbegränsning är inte förenlig med barnets bästa, eftersom den för barnets del utgör ett hinder för tillgodoseendet av rätten att bli hörd och fatta beslut om sina angelägenheter, samt försvårar vårdnadshavarnas uppgift att svara för sitt barns välfärd. Begränsningen utgör även ett hinder för medborgarnas lika rätt till sådana digitala tjänster som samhället tillhandahåller. De 10–18-åringar som inte har den typ av verktyg som behövs för att logga in på Mina Kanta-sidor förvägras tillgång till tjänsten. Det är inte heller möjligt för barnets vårdnadshavare att använda tjänsten för barnets räkning. För inloggning på Kanta-sidorna behövs nätbankkoder, mobilcertifikat eller ett elektroniskt identitetskort.

Problem orsakade av e-tjänster behandlades också i ett klagomålsärende som berörde en utomstående tjänsteproducents behandling av uppehållstillståndsansökningar i Turkiet (OKV/429/1/2017, se s. 154). Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare hade fått ett intryck av att det vid inlämnandet av ansökningar om uppehållstillstånd hade skett en mycket kraftig styrning mot användning av e-tjänsten. Styrningen mot användning av e-tjänsten ansågs emellertid kunna leda till förkastande av ansökan i det fall att sökanden har bristfälliga språkkunskaper eller IT-kunskaper och därför de facto inte klarar av att använda e-tjänsten på egen hand. Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare var det inte uteslutet att det bland sökandena funnits sådana personer för vars del tillgodoseendet av rättsskyddet har äventyrats. Han ansåg därför att det är viktigt att trygga möjligheten att ”på traditionellt sätt” lämna in ansökan i pappersform.

Det ska fortsättningsvis vara möjligt att utträta ärenden på traditionellt sätt

Tryggandet av möjligheterna att utträta ärenden på annat sätt än elektroniskt har uppmärksamats förutom i samband med behandlingen av klagomål också i justitiekanslerns övriga verksamhet. Saken aktualiserades t.ex. i samband med förhandsgranskningen av regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av miljöskyddslagen och vattenlagen (RP 268/2018 rd) (angående förhandsgranskningen se närmare s. 41). Justitiekanslern konstaterade att de föreslagna bestämmelserna och deras detaljmotivering inte stämde överens med de avsnitt gällande lagstiftningsordningen där bestämmelserna i fråga behandlades. Utgångspunkten för bestämmelserna var att sökanden skulle lämna in tillstånds-

ansökan till myndigheten i elektronisk form, men att myndigheten "av särskilda skäl" kunde godkänna att ansökan lämnas in på papper. Bestämmelserna gav alltså myndigheten prövningsrätt i sammanhanget. Av den motivering som berörde lagstiftningsordningen framgick det däremot att sökanden fortsättningsvis ska ha möjlighet att ansöka om tillstånd också på annat sätt än på elektronisk väg, eftersom "tillståndssökandenas beredskap att använda e-tjänster är av varierande slag, och det inte kan förutsättas att ärenden uträttas uteslutande elektroniskt". I den regeringsproposition som sedermera överlämnades till riksdagen hade justitiekanslerns synpunkter beaktats.

De problem som digitaliseringen för med sig med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna har uppmärksamrats t.ex. i den nationella handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter 2017–2019, som godkännts genom statsrådets principbeslut. I handlingsplanen konstateras bl.a. följande (s. 82): "Tillgången till tjänster kan i praktiken hindras, om användarautentiseringen är invecklad och förutsätter installation av ett visst program, anskaffning av en viss anordning eller användning av bankkoder. I och med behovet av assistans med datatekniken ökar också risken för att bankkoder blir föremål för missbruk. Tillgången till tjänster kan även hindras t.ex. av ekonomiska orsaker. Särskild hänsyn bör tas bl.a. till äldre personer, barn och personer med funktionsnedsättning. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande om handlingsprogrammet konstaterat att utskottet ser det som viktigt att "handlingsplanens fokusområden särskilt främjar genomförandet av rättigheterna för äldre, barn och minoriteter och andra människor i sårbar ställning" (GrUU 56/2017 rd).

Även om det är viktigt att främja inlärningen av digifärdigheter, finns det med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna skäl att viddkännas att det åtminstone ännu under en lång tid kommer att finnas befolkningsgrupper som inte ens med hjälp av stödåtgärder eller handledning de facto kommer att kunna använda sig av offentliga tjänster via elektroniska kanaler. Också dessa befolkningsgrupper ska beaktas såväl i myndigheternas verksamhet som vid utarbetandet av nya författningar. Enligt grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Med tanke på kraven på god förvaltning och jämlikheten är det ohållbart om digitaliseringen främjas i den orealistiska uppfattningen om att alla människor för närvarande kan tillägna sig sådana tillräckliga färdigheter som behövs för att uträtta ärenden på elektronisk väg. En klagande skrev t.ex. följande: "Vi klarar oss inte längre i dagens värld och vi kan inte längre sköta alla våra ärenden trots att vi inte ännu är dementa. Jag vågar t.ex. inte längre använda allmänna fortskaffningsmedel, eftersom jag inte kan skaffa biljetter till dem."

Av denna anledning ska möjligheterna att uträtta ärenden på traditionell väg, t.ex. sköta ärenden på papper eller få personlig betjäning, bevaras i sådan omfattning att alla människor de facto klarar av att sköta sina ärenden. Att sköta vardagliga ärenden och komma i åtnjutande av sedvanliga offentliga tjänster ska inte kräva orimliga kraftansträngningar av individen när det gäller att använda sig av olika slags anordningar och nätförbindelser.

INFALLSVINKEL: DIGITALISERINGEN AV DEN OFFENTLIGA FÖRVALTNINGEN MEDFÖR ARBETE OCKSÅ FÖR LAGLIGHETSÖVERVAKAREN

Man har redan för en längre tid sedan börjat tillhandahålla offentliga tjänster i elektronisk form, digitalisera informationsresurser och ta i bruk elektroniska ärendehanteringssystem för myndigheternas interna beslutsfattande, och den allt snabbare digitaliseringen kan förväntas fortgå. Digitaliseringen av offentliga tjänster hörde också till spetsprojekten för statsminister Juha Sipiläs regering under åren 2015–2019.

Ifall digitaliseringen genomförs korrekt kan den förbättra produktiviteten och tillgången till offentliga tjänster. Då tjänsterna är tillgängliga på webben är uträttandet av ärenden hos myndigheterna inte bundet till någon bestämd tid eller plats. Den elektroniska lagringen och hanteringen av myndigheternas informationsresurser förbättrar tillgången till information samt beslutsfattandets kvalitet och effektivitet. Digitaliseringen hjälper myndigheterna att främja individernas möjligheter att delta i samhällslivet och i det beslutsfattande som berör dem själva. Dessutom bidrar digitaliseringen till att främja tillgodoseendet av rättsskyddet och god förvaltning. Digitaliseringsutvecklingen påverkar således tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheter som garanteras i grundlagen.

Den digitalisering som berör information, tjänster och beslutsfattande är i praktiken i stor utsträckning också en rättslig fråga. Ifall digitaliseringen av offentliga tjänster görs felaktigt eller

bristfälligt kan det innebära att vissa användargrupper utesluts från tjänsterna, att dataskyddet för kunderna inom förvaltningen äventyras och att beslutsfattandets transparens försämrats. Man måste se till att tillgodoseendet av rättigheterna för kunderna inom förvaltningen inte äventyras i och med digitaliseringen. Rättsskyddet ska beaktas både då man använder sig av befintliga elektroniska lösningar och då nya lösningar utvecklas. Tillgodoseendet av principerna om god förvaltning ska säkerställas också i den digitaliserade omgivningen.

Dataskyddets betydelse har ökat

Digitaliseringsutvecklingen har ökat informationens betydelse, då information kan samlas in och kombineras på sådana sätt som inte var tillgängliga före den tekniska utveckling som skett i fråga om informationsnätet. De risker som hänför sig till informationshanteringen har ökat, och dataskyddets betydelse har accentuerats. Man har reagerat på detta också genom lagstiftning. EU:s allmänna dataskyddsförordning och dataskyddsdirektivet för brottmål trädde i kraft i maj 2018. Genom dessa regelverk skapades principer för skyddet av personuppgifter såväl hos myndigheterna som hos privata aktörer inom hela EU, vilket krävde ändringar också i den nationella lag-

stiftningen. Under verksamhetsåret utarbetades vid ministerierna flera lagförslag gällande dataskyddsförordningens ikraftträdande och genomförandet av dataskyddsdirektivet, vilka regeringen överlämnade till riksdagen. Bedömningen av lagförslagen i samband med deras remissbehandling och på nytt i samband med förhandsgranskningen av regeringspropositionerna sysselsatte i stor utsträckning justitiekanslersämbetet under verksamhetsåret. Förutom de lagförslag som berörde dataskyddet bedömdes också de propositioner gällande den nya lagen om informationshantering och ändringarna i arkivlagstiftningen som har en väsentlig anknytning till digitaliseringen. Dessutom gavs ett utlåtande om utkastet till statsrådets redogörelse om etisk informationspolitik under AI-eran. I sitt utlåtande om det sist nämnda utkastet betonade justitiekanslern behovet av att bedöma konsekvenserna av ibruktagandet av artificiell intelligens förutom i etiskt avseende även som ett problem inom området för lagstiftningen.

Grundlagsutskottet har i flera av sina utlåtanden formulerat grundläggande riktlinjer för hur den rätt till skydd för personuppgifter som föreskrivs i Finlands grundlag och i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska tillgodoses efter att EU:s dataskyddsförordning och dataskyddsdirektivet för brottmål har införts. Det väsentliga är bl.a. att välja en riskorienterad infallsvinkel och att dra försorg om att dataskyddsförordningen iakttas. I samband med justitiekanslerns förhandsgranskning av författningarna övervakar man vid justitiekanslersämbetet som en del av granskningen av regeringspropositionerna att grundlagsutskottets vedertagna tolkningsriktlinjer iakttas, att eventuella behov av att avvika från dessa motiveras tydligt samt att sådana situationer som kräver nya tolkningar uppmärksammas. Vid förhandsgranskningen av författningarna har det tydligt

kommit fram att förhållandet mellan dataskyddsförordningen och de nationella bestämmelserna om skyddet för personuppgifter samt offentlighetslagens bestämmelser bör förtydligas.

De elektroniska tjänsterna har även medfört problem

De problem och risker som digitaliseringen fört med sig har aktualiserats också i samband med laglighetskontrollen under verksamhetsåret.

Ett problem som uppmärksammats både under verksamhetsåret och tidigare utgörs av de elektroniska tjänsternas användarvänlighet. I avsnittet "Också andra än digikunniga har rätt till god förvaltning" (se s. 100) behandlas de problem som drabbar personer som inte kan eller vill använda sig av digitala tjänster. De problem som hänför sig till användarvänligheten berör emellertid förutom specialgrupper även "digikunniga" användare av elektroniska tjänster. I vissa klagomål som behandlades vid justitiekanslersämbetet under verksamhetsåret beskrivs t.ex. problem som förekommit vid användningen av arbets- och näringsbyråernas e-tjänster. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i sina svar med anledning av tre olika klagomål att den elektroniska serviceprocessen för arbetslösa inte heller efter de ändringar som gjorts i den utgör en sådan konsekvent och lättbegriplig helhet där alla användare de facto klarar av att uträtta sina ärenden. Samma problem diskuterades i samband med biträdande justitiekanslerns inspektioner vid NTM-centralen i Egentliga Finland (OKV/18/51/2018, se s. 204), där den arbets- och näringsbyrå som deltog i diskussionerna konstaterade att det hade visat sig vara svårt för kunderna att använda e-tjänsterna.

Sådana svårigheter som förekommer vid användningen av elektroniska ärendehanterings-

system kan dessutom drabba förutom kunderna även anställda inom den offentliga förvaltningen. RITU-systemet, som används vid utarbetandet av brottmålsdomar, har från domstolarnas sida kritiserats för att det varit svårt att använda ända sedan det togs i bruk. Svårigheterna att använda RITU-systemet utgjorde t.ex. en delorsak till det fel som uppkom i ett fall där en tingsdomare åtalades för att sekretessbelagda uppgifter om målsägandena i ett brottmål hade offentliggjorts (OKV/10/31/2017, se s. 121). Man hade vid domstolen haft för avsikt att markera att vissa av uppgifterna i den version av domen som tillställdes medierna var sekretessbelagda. I RITU-systemet ska en sådan markering göras i två olika steg, och för vissa av de sekretessbelagda uppgifternas del hade det andra steget uteblivit.

Exemplen ovan visar att det måste fästas särskild vikt vid de elektroniska tjänsternas användarvänlighet. Ifall tjänsterna är svåra att använda finns det risk för att tillgodoseendet av kundernas rättsskydd äventyras.

I samband med laglighetskontrollen har vid sidan av användarvänligheten också ett annat problem uppdagats i fråga om digitaliseringen, dvs. förekomsten av brister i servicehelheterna. Det har hänt att elektroniska tjänster har tagits i bruk innan man har lyckats införa alla de funktioner i systemen som krävs för att de ska fungera korrekt. I det klagomålsärende som gällde tjänsten Mina Kanta-sidor, vilka innehåller hälsouppgifter (OKV/2057/1/2017, se s. 213), framgick det att vårdnadshavarna kan ta del av uppgifter bara om barn som är yngre än tio år. Äldre barn än så får endast själva tillgång till uppgifterna. Man hade beslutat sig för att begränsa vårdnadshavarnas tillgång till uppgifter om deras barn på grund

av att systemets struktur inte gjorde det möjligt att införa uppgifter om minderårigas mognadsgrad eller om deras förbud mot eller samtycken till att vårdnadshavarna tar del av uppgifter som berör dem. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande bl.a. att denna begränsning äventyrar barnets och vårdnadshavarnas jämlikhet samt tillgodoseendet av den grundläggande rätten till social trygghet.

Digitaliseringen påverkar också praxisen vid laglighetskontrollen

Ifall den allt mer omfattande digitaliseringen av tjänsterna och informationsresurserna inom den offentliga förvaltningen genomförs väl ger detta möjligheter att förbättra servicen och effektiviteten. Ett gott genomförande är dock inte en självklarhet, och bedömningen av de lösningar som väljs i samband med digitaliseringen kommer i framtiden att utgöra en allt viktigare del också av det arbete som hör till laglighetskontrollen.

En alldeles ny typ av rättsliga problem är att vänta då digitaliseringen framskrider till ibruktagandet av artificiell intelligens som stöd för beslutsfattandet eller till och med i rollen som beslutsfattare. Ett system baserat på artificiell intelligens som är självlärande och som utvecklar sin egen process kan vara en svart låda vars interna funktion är svår att bedöma. Hur kan man i denna situation, som eventuellt redan ligger nära i framtiden, trygga tillgodoseendet av olika rättigheter, t.ex. den faktiska rätten att överklaga beslut? Och hur ska man avgöra vem som ansvarar för de beslut som fattas av en maskin?

UTLÅTANDEN

Jämlikheten (6 §)

- Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning (medborgarskapskrav för militära tjänster) (OKV/15/20/2018), se s. 61
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av lagen om försvarsmakten och lagen om Försvarshögskolan (medborgarskapskrav för militära tjänster) (OKV/13/20/2018), se s. 61
- Finlands första rapport om verkställigheten av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (OKV/20/20/2018), se s. 153
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om småbarnspedagogik (OKV/9/20/2018), se s. 59
- Lagstiftningen om befrielse för Jehovas vittnen från fullgörandet av värnplikt (OKV/56/20/2018), se s. 72
- Utkastet till regeringsproposition om den s.k. modellen för jobbsökning på eget initiativ (OKV/57/20/2018), se s. 74

Rätten till liv, personlig frihet och integritet (7 §)

- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om säkerhetsskydd i Migrationsverket (OKV/5/20/2018), se s. 57
- Finlands första rapport om verkställigheten av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (OKV/20/20/2018), se s. 153
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till klient- och patientlag och ändring av barnskyddslagen (OKV/58/20/2018), se s. 75

Rörelsefriheten (9 §)

- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, praktik och volontärarbete (OKV/73/20/2017), se s. 55

Skyddet för privatlivet (10 §)

- Utvecklandet av lagstiftningen om obemannad luftfart och drönarverksamhet ur säkerhetsperspektiv (OKV/74/20/2017), se s. 55

- Utvärderingspromemorian av arbetsgruppen för genomcuret (OKV/78/20/2017), se s. 211
- Totalreformen av lagstiftningen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (OKV/76/20/2017), se s. 56
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om inrättande av Transport- och kommunikationsverket (OKV/4/20/2018), se s. 57
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om djurvelfärd (OKV/77/20/2017), se s. 58
- Finlands första rapport om verkställigheten av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (OKV/20/20/2018), se s. 153
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om kliniska läkemedelsundersökningar (OKV/24/20/2018), se s. 64
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av lagstiftningen om skjutvapen (OKV/29/20/2018), se s. 65
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av lagen om civil krishantering (OKV/27/20/2018), se s. 66
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen (OKV/31/20/2018), se s. 67
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till genomlag (OKV/37/20/2018), se s. 68
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till klient- och patientlag och ändring av barnskyddslagen (OKV/58/20/2018), se s. 75
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om klientavgifter inom social- och hälsovården (OKV/54/20/2018), se s. 76

Religions- och samvetsfriheten (11 §)

- Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av lagen om statsrådet (ministerns ed och försäkran) (OKV/19/20/2018), se s. 62
- Lagstiftningen om befrielse för Jehovas vittnen från fullgörandet av värnplikt (OKV/56/20/2018), se s. 72

Mötes- och föreningsfriheten (13 §)

- Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av lagstiftningen om skjutvapen (OKV/29/20/2018), se s. 65
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av lagen om sammankomster (OKV/86/20/2018), se s. 81

Rösträtten och rätten till inflytande (14 §)

- Finlands första rapport om verkställigheten av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (OKV/20/20/2018), se s. 153
- Statsrådets redogörelse om etisk informationspolitik under AI-eran (OKV/79/20/2018), se s. 179

Egendomsskyddet (15 §)

- Utvecklandet av lagstiftningen om obemannad luftfart och drönarverksamhet ur säkerhetsperspektiv (OKV/74/20/2017), se s. 55
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av lagstiftningen om skjutvapen (OKV/29/20/2018), se s. 65
- Arbetsgruppsbetänkandet om den nationella säkerheten i områdesanvänd-

ningen och vid överföring av fast egendom (OKV/52/20/2018), se s. 71

Kulturella rättigheter (16 §)

- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om småbarnspedagogik (OKV/9/20/2018), se s. 59

Rätten till eget språk och egen kultur (17 §)

- Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av sametingslagen (OKV/39/20/2018), se s. 69

Näringsfriheten och rätten till arbete (18 §)

- Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av lagstiftningen om skjutvapen (OKV/29/20/2018), se s. 65
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om småbarnspedagogik (OKV/9/20/2018), se s. 59

Rätten till social trygghet (19 §)

- Utvärderingspromemorian av arbetsgruppen för genomcetreret (OKV/78/20/2017), se s. 211
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om småbarnspedagogik (OKV/9/20/2018), se s. 59
- Finlands första rapport om verkställigheten av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (OKV/20/20/2018), se s. 153
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till genomlag (OKV/37/20/2018), se s. 68

- Utkastet till regeringsproposition med förslag till klient- och patientlag och ändring av barnskyddslagen (OKV/58/20/2018), se s. 75
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om klientavgifter inom social- och hälsovården (OKV/54/20/2018), se s. 76

Rätten till en rättvis rättegång och god förvaltning (21 §)

- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, praktik och volontärarbete (OKV/73/20/2017), se s. 55
- Totalreformen av lagstiftningen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (OKV/76/20/2017), se s. 56
- Finlands första rapport om verkställigheten av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (OKV/20/20/2018), se s. 153
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om kliniska läkemedelsundersökningar (OKV/24/20/2018), se s. 64
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om småbarnspedagogik (OKV/9/20/2018), se s. 59
- Behoven av ändring av lagen om rättegångsbiträden med tillstånd (OKV/21/20/2018), se s. 147
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av sametingslagen (OKV/39/20/2018), se s. 69
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av medborgarskapslagen (förlust av medborgarskap till följd av brott) (OKV/42/20/2018), se s. 70

4 ÖVERVAKNINGEN AV DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

- Arbetsgruppsbetänkandet om den nationella säkerheten i områdesanvändningen och vid överföring av fast egendom (OKV/52/20/2018), se s. 71
- Utkastet till regeringsproposition om den s.k. modellen för jobbsökning på eget initiativ (OKV/57/20/2018), se s. 74
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till klient- och patientlag och ändring av barnskyddslagen (OKV/58/20/2018), se s. 75
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om klientavgifter inom social- och hälsovården (OKV/54/20/2018), se s. 76
- Statsrådets redogörelse om etisk informationspolitik under AI-eran (OKV/79/20/2018), se s. 179

AVGÖRANDEN

Jämlikheten (6 §)

- Anvisningar om arbetsmetoderna (OKV/1757/1/2017, OKV/1763/1/2017, OKV/1800/1/2017 och OKV/1803/1/2017), se s. 182
- Behandlingen av ersättningsansökningar enligt gränslagen (OKV/9/50/2016), se s. 214
- Förfarandet vid offentliggörandet av en notis (OKV/1084/1/2017), se s. 161
- Jämlikheten mellan anställda och förbud mot rökning (OKV/1711/1/2017), se s. 184
- Patientens rätt till hälso- och sjukvård av god kvalitet (OKV/1121/1/2017), se s. 224
- En åldersbegränsnings förenlighet med de grundläggande fri- och rättigheterna (OKV/2057/1/2017), se s.213

Rätten till liv, personlig frihet och integritet (7 §)

- Beviljande av exporttillstånd för försvarsmateriel (OKV/175/1/2018), se s. 52

Rörelsefriheten (9 §)

- Dröjsmål vid behandlingen av en ansökan om uppehållstillstånd (OKV/1166/1/2017), se s. 169
- Utläggningen av uppehållstillståndstjänster i Ankara (OKV/429/1/2017), se s. 154

Skyddet för privatlivet (10 §)

- Utlämnandet av uppgifter om en klientrelation inom socialvården (OKV/1946/1/2017), se s. 130
- Adekvat service (OKV/998/1/2017), se s. 181
- Anordnandet av en intervju och utarbetandet av en sysselsättningsplan för en arbetsökande (OKV/457/1/2017), se s. 200
- Tillbörlig behandling och dröjsmål vid behandlingen (OKV/1964/1/2017), se s. 222
- Förvaringen av patient- och klientjournaler i pappersform (OKV/5/50/2017), se s. 213

Religions- och samvetsfriheten (11 §)

- Förfarandet vid offentliggörandet av en notis (OKV/1084/1/2017), se s. 161
- Utrikesministerns förfarande under en tjänsteresa (OKV/987/1/2018 m.m.), se s. 51

Yttrandefriheten och offentligheten (12 §)

- Utlämnandet av uppgifter om en klientrelation inom socialvården (OKV/1946/1/2017), se s. 130
- Utrikesministerns förfarande under en tjänsteresa (OKV/987/1/2018 m.m.), se s. 51

- Bemötandet av dokumentbegäran- den och besvarandet av förfrågningar (OKV/1560/1/2017), se s. 170
- Dröjsmål vid behandlingen av en dokument- begäran (OKV/1419/1/2017), se s. 133; (OKV/1130/1/2017), se s. 170; (OKV/1839/1/2017), se s. 185; (OKV/2058/1/2017), se s. 185; (OKV/175/1/2017), se s. 185; (OKV/413/1/2017), se s. 191; (OKV/143/1/2017), se s. 194; (OKV/1010/1/2017), se s. 230
- En åldersbegränsnings förenlighet med de grundläggande fri- och rättigheterna (OKV/2057/1/2017), se s.213
- Patientens rätt till hälso- och sjukvård av god kvalitet (OKV/1121/1/2017), se s. 224
- Nättjänstens användarvänlighet (OKV/2019/1/2017, OKV/2042/1/2017 och OKV/2092/1/2017), se s. 199
- Tillhandahållandet av adekvat service (OKV/2281/1/2017), se s. 201
- Utredandet av en arbetssökandes ärende och utarbetandet av ett arbetskraftspolitiskt utlåtande (OKV/1729/1/2017), se s. 200
- Anordnandet av en intervju och utarbetan- det av en sysselsättningsplan för en arbets- sökande (OKV/457/1/2017), se s. 200
- Besvarandet av förfrågningar och dröjsmål vid behandlingen av ett arbetslöshetsför- månsärende (OKV/2318/1/2017), se s. 218
- Tillbörlig behandling och dröjsmål vid behandlingen (OKV/1964/1/2017), se s. 222
- Dröjsmål i samband med klagomål och till- synsärenden gällande småbarnspedagogik (OKV/371/1/2018), se s. 192
- Dröjsmål vid behandlingen av omprövnings- begäranden (OKV/1957/1/2017), se s. 220; (OKV/710/1/2018), se s. 221; (OKV/38/1/2018), se s. 221; (OKV/824/1/2018), se s. 221

Egendomsskyddet (15 §)

- En lärares förfarande i ett disciplinärt ärende (OKV/1219/1/2017), se s. 193

Kulturella rättigheter (16 §)

- Dröjsmål i samband med klagomål och till- synsärenden gällande småbarnspedagogik (OKV/371/1/2018), se s. 193

Rätten till social trygghet (19 §)

- Beviljandet av utkomststöd för hälso- vårdsutgifter (OKV/994/1/2017 och OKV/996/1/2017), se s. 224
- Dröjsmål vid behandlingen av ansökningar om utkomststöd och omprövningsbegäran- den (OKV/1496/1/2017), se s. 219
- Dröjsmål vid behandlingen av ansökningar om utkomststöd och omprövningsbegäran- den (OKV/2185/1/2017), se s. 219
- Felaktigt förfarande i ett utkomststöds- och bostadsbidragsärende (OKV/2168/1/2017), se s. 217
- Felaktigt förfarande i ett utkomststöds- och bostadsbidragsärende (OKV/2091/1/2017), se s. 218

Rätten till en rättvis rättegång och god förvaltning (21 §)

- Rätten för en person som sökt en tjänst att få ett beslut i sitt ärende (OKV/2153/1/2017), se s. 187
- Avgiftsbelagd telefonservice och kötidens längd (OKV/498/1/2017), se s. 181

- Nättjänstens användarvänlighet (OKV/2019/1/2017, OKV/2042/1/2017 och OKV/2092/1/2017), se s. 199
- Förfarandet vid meddelandet av anvisningar om överklagande (OKV/180/1/2017), se s. 195
- Beslutsfattandet i ett ärende som berörde sanitär olägenhet (OKV/227/1/2017), se s. 229
- Tillbörlig behandling och dröjsmål vid behandlingen (OKV/1964/1/2017), se s. 222
- Anordnandet av en intervju och utarbetandet av en sysselsättningsplan för en arbetsökande (OKV/457/1/2017), se s. 200
- Tillgången till kundbetjäningstider (OKV/564/1/2017), se s. 172
- Möjligheterna att överklaga ett ägarstyrningsbeslut (OKV/500/1/2017), se s. 187
- Motiverandet av ett beslut och tydliga anvisningar om överklagande (OKV/2219/1/2017), se s. 202
- Motiverandet av beslut och dröjsmål vid behandlingen (OKV/1999/1/2017), se s. 217
- Bemötandet av ett initiativ (OKV/1260/1/2017), se s. 230
- Dröjsmål vid behandlingen av ett ersättningsärende (OKV/1162/1/2017), se s. 183
- Dröjsmål vid behandlingen av en ansökan om uppehållstillstånd (OKV/1166/1/2017), se s. 169
- Behandlingstiden för ett utlåtande som skulle avgis i brådsökande ordning (OKV/679/1/2018), se s. 203
- Behandlingstiderna för ansökningar om undantagslov (OKV/2302/1/2017), se s. 228
- Tillhandahållandet av rådgivning och behandling av ett ärende noggrant och utan dröjsmål (OKV/502/1/2017), se s. 223
- Dröjsmål i samband med klagomål och tillsynsärenden gällande småbarnspedagogik (OKV/371/1/2018), se s. 192
- Besvarandet av förfrågningar och dröjsmål vid behandlingen av ett arbetslöshetsförmånsärende (OKV/2318/1/2017), se s. 218
- Anvisningar om behandlingen av ett klagomål (OKV/1476/1/2017), se s. 216
- Utläggningen av uppehållstillståndstjänster i Ankara (OKV/429/1/2017), se s. 154
- Utredandet av en arbetssökandes ärende och utarbetandet av ett arbetskraftspolitiskt utlåtande (OKV/1729/1/2017), se s. 200
- Felaktigt förfarande i ett utkomststöds- och bostadsbidragsärende (OKV/2091/1/2017), se s. 218
- Förvaringen av patient- och klientjournaler i pappersform (OKV/5/50/2017), se s. 213
- Sårbarheten i fråga om det system som berör jäv för riksförlikningsmannen (OKV/843/1/2018 ja OKV/855/1/2018), se s. 204
- Anmärkningar till tingsdomare för ådömande av straff för preskriberade brott (OKV/24/31/2018), se s. 121
- Felaktigt förfarande i ett besöksförbudsärende (OKV/2294/1/2017), se s. 165 och 124
- Dröjsmål vid behandlingen av en dokumentbegäran (OKV/1419/1/2017), se s. 133; (OKV/1130/1/2017), se s. 170; (OKV/1336/1/2017), se s. 172; (OKV/283/1/2017), se s. 173; (OKV/86/1/2017), se s. 185; (OKV/1839/1/2017), se s. 185; (OKV/2058/1/2017), se s. 185; (OKV/175/1/2017), se s. 185; (OKV/413/1/2017), se s. 191; (OKV/143/1/2017), se s. 194; (OKV/1010/1/2017), se s. 230
- Besvarandet av en förfrågning (OKV/1382/1/2017), se s. 186; (OKV/319/1/2017), se s. 190; (OKV/155/1/2017), se s. 195;

4 ÖVERVAKNINGEN AV DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

- (OKV/1049/1/2017), se s. 198;
(OKV/1951/1/2017), se s. 222
- Bemötandet av begäranden om utredning och utlåtanden samt besvarandet av förfrågningar (OKV/4/50/2018), se s. 190
- Behandlingen av omprövningsbegäranden (OKV/38/1/2018), se s. 221;
(OKV/824/1/2018), se s. 221
- Behandlingstiderna vid domstolarna (OKV/1882/1/2017), se s. 130;
(OKV/158/1/2018), se s. 131;
(OKV/7/50/2018), se s. 135;
(OKV/10/50/2018), se s. 135
- Dröjsmål vid behandlingen av ett klagomål (OKV/58/1/2018), se s. 199
- Adekvat service (OKV/998/1/2017), se s. 180; (OKV/2281/1/2017), se s. 201
- Bemötandet av dokumentbegäranden och besvarandet av förfrågningar (OKV/1560/1/2017), se s. 170;
(OKV/615/1/2018), se s. 203;
(OKV/2069/1/2017), se s. 203
- En myndighets ansvar för rådgivningen och överföringen av ett dokument (OKV/2011/1/2017), se s. 202



5

RÄTTEN TILL EN RÄTTVIS RÄTTEGÅNG

ÖVERVAKNINGSMETODER

Övervakning av domstolarna

- **Behandling av klagomål.** Under verksamhetsåret inkom 270 klagomål som berörde de allmänna domstolarna, 62 klagomål som berörde förvaltningsdomstolarna och 24 klagomål som berörde specialdomstolarna.
- **Behandling av underrättelser om tjänstebrott som domare misstänks för.** Under verksamhetsåret inkom tre underrättelser från hovrätterna och 27 underrättelser från polisen.
- **Granskning av straffdomar.** Under verksamhetsåret inkom 5 254 straffdomar för granskning.
- **Inspektioner.** Under verksamhetsåret utfördes inspektioner vid fem hovrätter och fyra förvaltningsdomstolar.
- **Behandling av ärenden på eget initiativ.** Under verksamhetsåret togs fyra ärenden som berörde domstolarna till behandling på eget initiativ.

Övervakning av åklagarna

- **Behandling av klagomål.** Under verksamhetsåret inkom 101 klagomål som berörde åklagarmyndigheterna.
- **Inspektioner.**
- **Behandling av ärenden på eget initiativ.**

Övervakning av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd

- **Behandling av klagomål.** Under verksamhetsåret inkom 125 klagomål som berörde advokater, offentliga rättsbiträden eller rättegångsbiträden med tillstånd.
- **Granskning av beslut som den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund fattat i tillsynsärenden och ärenden rörande arvodestvister.** Under verksamhetsåret inkom 595 beslut för granskning.
- **Inspektioner.**
- **Behandling av ärenden på eget initiativ.** Under verksamhetsåret togs ett ärende som hänförde sig till övervakningen av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd till behandling på eget initiativ.

ALLMÄNT

I grundlagen garanteras var och en rätt till en rättvis rättegång, dvs. rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol som är behörig enligt lag. Rätten till en rättvis rättegång omfattar som centrala delområden rätten till snabb och offentlig behandling av ärendet, rätten att bli hörd, rätten att få ett motiverat beslut i ärendet och rätten att överklaga beslutet.

Justitiekanslerns laglighetskontroll bidrar till att trygga och främja tillgodoseendet av denna grundläggande rättighet. När det gäller övervakningen av aktörer som sköter offentliga uppdrag utövar justitiekanslern inom ramen för laglighetskontrollen med flera metoder viktig tillsyn förutom över domstolarna även över åklagarna och förundersökningsmyndigheterna, som står i en mycket central ställning vid straffprocessen. Detta kapitel innehåller en redogörelse för den laglighetskontroll som berör domstolarnas och åklagarnas förfarande. Övervakningen av förundersökningsmyndigheterna refereras i nästa kapitel, dvs. i det kapitel som berör laglighetskontrollen

av myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter.

I praktiken är också tillgången till rättsliga tjänster och tjänsternas åtkomlighet av stor betydelse för tillgodoseendet av den nämnda grundläggande rättigheten, liksom tjänsternas tillförlitlighet och kvalitet. Justitiekanslern utövar även tillsyn över advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd, på det sätt som närmare refereras nedan. I samband med tillsynen beaktas särskilt frågor som berör rättsskyddet för dem som är i behov av rättsliga tjänster. Tillsynen över advokater och offentliga rättsbiträden omfattar förutom deras verksamhet i egenskap av rättegångsombud och rättegångsbiträden även den verksamhet där de tillhandahåller övriga rättsliga tjänster. Den tillsyn som berör rättegångsbiträden med tillstånd omfattar däremot endast deras verksamhet i egenskap av rättegångsombud och rättegångsbiträden, samt uppgifter som de anförtrots genom ett domstolsförordnande och ärenden där de förordnats till biträde med stöd av rätts hjälpslagen.

DOMSTOLARNA

Enligt grundlagen ska justitiekanslern övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemän, offentligt anställda arbetstagare och även andra som sköter offentliga uppdrag följer lag och fullgör sina skyldigheter. Trots att domstolarna i den nämnda bestämmelsen, som berör justitiekanslerns uppgifter, med avseende på övervakningen har jämförts med myndigheter och andra som sköter offentliga uppdrag, står de emellertid i en särställning inom justitiekanslerns laglighetskontroll, på det sätt som framgår av övriga grundlagsbestämmelser.

Den viktigaste av de ovan avsedda bestämmelserna är den bestämmelse som berör fördelningen av statliga uppgifter, där det anges att den dömande makten utövas av oberoende domstolar. Principen om att den dömande makten utövas av oberoende domstolar innebär att justitiekanslern inte befattar sig med sådan lagtolkning som en domstol gjort inom ramen för sin prövningsrätt, och inte heller med innehållet i den motivering som domstolen lagt fram som stöd för tolkningen, inte ens i det fall att en annorlunda tolkning eventuellt kunde vara mer välunderbyggd i rättsligt avseende. I samband med laglighetskontrollen av domstolarna tas i huvudsak ställning till frågor som berör förfarandet och till huruvida rätten till en rättvis rättegång har tillgodosetts. Rättsskipningens oavhängighet tryggs även av att man inom ramen för laglighetskontrollen i allmänhet inte börjar undersöka ett ärende som ännu är under behandling vid en

domstol eller där parterna ännu har möjlighet att söka ändring i domstolens avgörande genom besvär hos en fullföljdsdomstol.

Ett annat särdrag som präglar den laglighetskontroll som justitiekanslern utövar i fråga om domstolarna härrör sig från grundlagsbestämmelsen om de högsta laglighetsövervakarnas åtalsrätt, där det anges att endast de högsta laglighetsövervakarna är behöriga att fatta beslut om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd. Av de skäl som anges nedan styrs ärenden rörande tjänstebrott som domare misstänks för oftast uttryckligen till justitiekanslern för bedömning.

Justitiekanslern övervakar domstolarnas verksamhet i huvudsak med samma metoder som används vid övervakningen av myndigheters verksamhet, dvs. genom att undersöka klagomål över deras verksamhet, genom att undersöka ärenden på eget initiativ samt genom att göra inspektioner vid domstolarna. Dessutom granskar justitiekanslern, på det sätt som refereras närmare nedan, underrätternas domar i brottmål, samt bedömer delgivna misstankar om att domare gjort sig skyldiga till lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd.

Under verksamhetsåret riktades det kritik mot domstolarnas förfarande i 356 klagomål som inkommit till justitiekanslern (362 klagomål år 2017). Under samma tid avgjordes 339 sådana klagomål (355 år 2017). I likhet med åren innan utgjorde domstolsklagomålen den största katego-

rin av klagomål vid justitiekanslersämbetet, följd av de klagomål som anfördes över polisens förfarande.

Största delen av de påföljder som justitiekanslern inom ramen för laglighetskontrollen riktade mot domstolarna föranleddes dock inte av klagomålen utan av de iakttagelser som gjordes i samband med granskningen av straffdomar vid justitiekanslersämbetet och av iakttagelserna inom den kategori av ärenden som berörde domares tjänstebrott. Detta beror å sin sida på att en relativt liten del av domstolsklagomålen föranleder påföljder eller några andra åtgärder. I klagomålen riktas det ofta kritik mot innehållet i domstolarnas rättsskipningsavgöranden, exempelvis mot bevisprövningen. Såsom det konstaterats ovan har justitiekanslern på grund av rättsskipningens oavhängighet mycket begränsade möjligheter att befatta sig med sådana frågor. Ofta hyser klagandena ogrundade förväntningar på att justitiekanslern ska kunna agera som något slags extraordinarie fullföljdsinstans och upphäva ett laga kraft vunnet domstolsavgörande och återsända klagandens ärende till domstolen för ny behandling eller på något annat sätt befatta sig med en rätttegång som ännu pågår vid domstolen.

Verksamheten vid tingsrätterna omfattas förutom av de högsta laglighetsövervakarnas övervakning även av övervakning inom domstolsväsendet. Enligt 3 kap. 2 § 2 mom. i domstolslagen ska hovrätten utarbeta en berättelse över vad den observerat vid tillsynen över tingsrätterna och delge justitiekanslern och riksdagens justitieombudsman berättelsen. Vid justitiekanslersämbetet föredras hovrätternas berättelser för biträdande justitiekanslern, som bl.a. bedömer behovet av att med anledning av det som framgår av berättelserna på eget initiativ börja undersöka ett enskilt ärende eller en mer allmän fråga. De brev som biträdande justitiekanslern sänder till hovrätterna med anledning av deras berättelser innefattar

även en redogörelse för de iakttagelser som justitiekanslersämbetet gjort i samband med sin verksamhet och som kan främja planeringen av hovrätternas tillsynsverksamhet.

Enligt det nämnda momentet i domstolslagen ska hovrätten dessutom underrätta justitiekanslern om omständigheter som hovrätten fått kännedom om och som kan leda till att åtal för tjänstefel väcks i hovrätten. I lagen har hovrätterna däremot inte ålagts någon motsvarande underrättelseskyldighet i förhållande till riksdagens justitieombudsman. Hovrätternas underrättelser har i regel lett antingen till att det väckts åtal för tjänstebrott eller till att en underrättsdomare tilldelats en anmärkning. Under verksamhetsåret besökte man från justitiekanslersämbetets sida alla hovrätter. Vid besöken diskuterades bl.a. frågor rörande den nämnda underrättelseskyldigheten och andra frågor rörande tillsynen över underrätterna (se nedan s. 134).

Justitiekanslern har i egenskap av specialåklagare i ärenden som berör domares tjänstebrott bitt polisen underrätta justitiekanslersämbetet om alla ärenden som berör misstankar om att en domare gjort sig skyldig till lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd och som blir föremål för utredning hos polisen (justitiekanslerns beslut 17.4.2014 dnr OKV/6/50/2014). Syftet med denna underrättelseskyldighet är att justitiekanslern genast ska få information om anmälningarna om dylika brott och vid behov kunna ta ställning till ärendena i egenskap av åklagare eller laglighetsövervakare. Om en polisanmälan inte leder till någon förundersökning eller om det fattas beslut om åtalseftergift i ärendet, bedömer justitiekanslern om domstolens förfarande ändå kan föranleda åtgärder inom ramen för laglighetskontrollen.

Från polisinrättningarna inkommer det årligen kring trettio underrättelser av denna typ (27 underrättelser under verksamhetsåret, 29 år

2017). Också åklagarna är skyldiga att underätta justitiekanslern om saken ifall ett dylikt ärende eller en underrättelse om ett sådant ärende inkommer till dem (Riksåklagarens allmänna anvisning RÅ:2015:1).

Enligt lagen om justitiekanslern i statsrådet ska justitiekanslern granska de straffdomar angående vilka underrättelser sänds till justitiekanslersämbetet, på det sätt som föreskrivs särskilt. I praktiken sänder Rättsregistercentralen varje månad, i enlighet med biträdande justitiekanslerns anvisningar, en del av de beslutsmeddelanden som tingsrätterna tillställt Rättsregistercentralen vidare till justitiekanslersämbetet. Beslutsmeddelandena innehåller samma uppgifter som domslutet i brottmålsdomar, och på basis av dem är det möjligt att upptäcka sådana formella fel som kan förekomma i enskilda domar samt vissa systemfel.

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

De fel som uppdagas vid granskningen av straffdomar kan leda till tilldelande av en anmärkning, till att justitiekanslern meddelar sin uppfattning om saken och, i de allvarigaste fallen, 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 en straffdom i vissa fall föranleda en framställning om återbrytande av domen hos högsta domstolen. I allmänhet görs en framställning om återbrytande till förmån för svaranden i sådana fall där ett fel i en laga kraft vunnen dom anses ha orsakat svaranden men eller skada.

Antalet beslutsmeddelanden som sänds till justitiekanslersämbetet för granskning har ökat till följd av en översyn av de urvalskriterier som meddelats Rättsregistercentralen. Under verksamhetsåret granskades 5 511 beslutsmeddelanden (4 065 meddelanden år 2017), på basis av vilka 80 ärenden togs till behandling vid justitiekanslersämbetet. Sammanlagt avgjordes 28 ärenden som inletts till följd av granskningen av straffdomar. I sex fall gavs en anmärkning och i 14 fall meddelade justitiekanslern sin uppfattning eller tog ställning till saken på något annat sätt. Dessutom gjordes en framställning om återbrytande hos högsta domstolen. Den allmännaste typen av fel i de granskade domarna utgjordes även under verksamhetsåret av försummelser i samband med påförandet av brottsofferavgift. Lagen om brottsofferavgift trädde i kraft vid ingången av december 2016.

Avgöranden

Åtal mot en tingsdomare för brott mot tjänstehemlighet av oaktsamhet

Biträdande justitiekanslern beslutade väcka åtal mot en tingsdomare för brott mot tjänstehemlighet av oaktsamhet i ett fall där den offentliga versionen av en brottmålsdom som tingsrätten hade tillställt flera olika medier innefattade sådana uppgifter om namnen på sju olika målsägande som enligt tingsrättens förordnande var sekretessbelagda.

Förundersökningen i ärendet visade att den tingsdomare som hade fattat beslut om distribueringen av den offentliga versionen av domen inte i samband med granskningen av utskriften av domen hade märkt att namnen fortfarande framgick av dokumentet. Detta måste betraktas som sådan oaktsamhet som avses i den tillämpliga paragrafen, dvs. fråga var om den oaktsamma gärningsformen. I ärendet hade det inte uppdragats några sådana omständigheter som skulle ha inneburit att gärningen kunde ha betraktats som ringa (OKV/10/31/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Åtal mot en tingsdomare för ådömande av straff för ett brott för vars del åtalsrätten preskriberats

I samband med granskningen av straffdomar framgick det att en tingsdomare hade dömt svaranden till straff bl.a. för ett brott för vars del åtalsrätten hade preskriberats. Häradsåklagaren hade vid tingsrättens huvudförhandling lagt fram ett sekundärt straffyrkande rörande brottet, vilket hade bifallits i domen.

Den förundersökning som utfördes i ärendet visade att tingsdomaren hade av oaktsamhet bru-

tit mot sin tjänsteplikt. Då saken undersöktes i efterhand visade det sig att tingsdomarens förfarande hade lett till att det ovillkorliga fängelsestraff som svaranden avtjänat de facto ogrundat hade förlängts med sju dagar. Högsta domstolen hade på ansökan av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare återbrutit tingsrättens dom och förkastat åtalet för den preskriberade gärningens del samt sänkt det ovillkorliga fängelsestraff som ådömts svaranden. Svaranden hade dock redan hunnit avtjäna det längre fängelsestraff som ådömts av tingsrätten.

Vid förundersökningen medgav tingsdomaren att denne hade handlat felaktigt, men ansåg att det var fråga om en ringa gärning. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning hade det dock inte uppdragats några sådana omständigheter i ärendet med stöd av vilka tingsdomarens förfarande kunde ha betraktats som ringa på det sätt som avses i lagen. Biträdande justitiekanslern bad därför riksåklagaren vidta åtgärder för att väcka åtal mot tingsdomaren för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. Dessutom gav biträdande justitiekanslern den häradsåklagare som varit åklagare i ärendet en anmärkning för att denne hade lagt fram ett straffyrkande för ett brott för vars del åtalsrätten hade preskriberats (OKV/1/30/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

Anmärkningar till tingsdomare för ådömande av straff för preskriberade brott

Fyra tingsdomare tilldelades en anmärkning för att tingsrätten i sådana ärenden där dessa varit ordförande hade dömt svarandena till straff för brott för vars del åtalsrätten hade preskriberats. Deras förfarande bedömdes emellertid ha varit

ringa på det sätt som avses i rekvisitet för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet.

Det första fallet blev föremål för bedömning efter att en hovrätt hade underrättat justitiekanslern om att en tingsrätt hade dömt svaranden till ett villkorligt fängelsestraff för brott för vars del åtalsrätten hade preskriberats. I detta fall hade åklagaren i de aktuella åtalpunkterna yrkat på att svaranden skulle döms till straff för grova bokföringsbrott. Tingsrätten hade emellertid tillräknat svaranden gärningarna såsom bokföringsbrott, för vars del åtalsrätten hade preskriberats redan innan ärendet inleddes vid tingsrätten.

Hovrätten hade dock ändrat tingsrättens avgörande efter att åklagaren anförde besvär över det. Hovrätten hade tillräknat svaranden gärningarna såsom grova bokföringsbrott, och dömt svaranden till ett villkorligt fängelsestraff som var strängare än det som tingsrätten hade dömt ut.

Biträdande justitiekanslern gav den tingsdomare som varit ordförande vid ärendets behandling i tingsrätten en anmärkning för det lagstridiga förfarandet vid utdömandet av straffet. Trots att felet inte hade orsakat någon skada, i och med att det hade förlorat sin betydelse till följd av åklagarens överklagande, var det ändå fråga om ett allvarligt fel som var ägnat att försvaga förtroendet för rättsskipningen (OKV/24/31/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Martikainen).

I det andra fallet hade polisen i en utredningsbegäran som tillställts justitiekanslersämbetet ombetts undersöka om de tjänstemän vid en tingsrätt som hade behandlat ett brottmål och svarat för delgivningen av en stämning hade gjort sig skyldiga till brott. Den undersökningsledare som ansvarade för ärendet hade senare beslutat att det inte skulle utföras någon förundersökning i ärendet, eftersom det i utredningsbegäran inte hade presenterats några sådana omständigheter som skulle ha gett fog för brottsmisstankar.

Tingsrätten hade i ärendet dömt en person för ett preskriberat brott. Hovrätten hade senare förkastat åtalet såsom preskriberat och konstaterat att den delgivning som gjorts per telefon inte hade avbrutit preskriptionstiden för åtalsrättens del. Stämningen hade sedermera delgetts svaranden av en stämningsman, men detta skedde först efter att åtalsrätten hade preskriberats.

Det är i sista hand den domare som behandlar ärendet som ansvarar för att parterna i en straffprocess blir instämnda korrekt. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i sitt avgörande att tingsdomaren hade handlat vårdslöst då denne hade dömt svaranden för en preskriberad gärning och försummat att granska att delgivningen skett korrekt. Felet kunde dock, med beaktande av omständigheterna i det aktuella fallet, betraktas som ringa på det sätt som avses i rekvisitet för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare hade således inte rättsliga skäl att i straffrättsligt avseende bedöma saken på något annat sätt än undersökningsledaren, men han tog ställning till tingsdomarens förfarande inom ramen för laglighetskontrollen.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare gav tingsdomaren en anmärkning för det felaktiga förfarandet vid utdömandet av straffet. Dessutom uppmärksammade han tingsrättens lagman på att det bör säkerställas att den personal som svarar för delgivningarna vid tingsrätten har fått tillräcklig utbildning och att det finns tillräckliga anvisningar och tydliga tillvägagångssätt för hur delgivningarna ska skötas (OKV/35/31/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Petri Rouhiainen).

De två övriga fall som föranledde anmärkningar uppdagades vid granskningen av straffdomar år 2017, men bedömdes till den del det gällde tings-

rättens ordförandes förfarande först under verksamhetsåret, efter att högsta domstolen återbrutit tingsrättens domar i ärendena. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sina avgöranden att den till buds stående utredningen visade att felen i dessa ärenden inte hade föranlett någon skada och att de kunde betraktas som ringa på det sätt som avses i rekvisitet för brott mot tjänsteplikt av oaksamhet.

I det första fallet (OKV/19/30/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen) hade svaranden dömts förutom för övriga tillräknade brott även för innehav av farligt föremål, för vars del åtalsrätten hade preskriberats. På ansökan av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare hade högsta domstolen återbrutit tingsrättens dom till den del domen gällde det preskriberade brottet, förkastat åtalet såsom preskriberat till denna del och sänkt det villkorliga fängelsestraffet med tio dagar.

I det andra fallet (OKV/36/30/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen) hade svaranden dömts förutom för övriga tillräknade brott även för äventyrande av trafiksäkerheten, förande av fortskaffningsmedel utan behörighet, fordonsförseelse och innehav av föremål eller ämne som lämpar sig för att skada någon annan, för vars del åtalsrätten hade preskriberats. På ansökan av tingsdomaren hade högsta domstolen återbrutit tingsrättens dom till den del domen gällde de preskriberade brotten, förkastat åtalet såsom preskriberat till denna del och återförvisat ärendet till tingsrätten för bestämmande av ett nytt gemensamt straff.

Tingsrättens felaktiga förfarande i ett teleövervakningsärende

Tingsrätten hade avgjort två teleövervakningsärenden genom att bifalla undersökningsledarens yrkanden och bevilja tillstånd att rikta teleövervakning mot de teleadresser som det var fråga om i ärendena. Ärendena berörde teleövervakning av personer som misstänktes för smuggling.

Till villkoren för att teleövervakningstillstånd ska beviljas hör enligt tvångsmedelslagen bl.a. att det finns skäl att misstänka den berörda personen för ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst fyra år.

Tingsdomaren medgav att det varit inkorrekt att bevilja teleövervakningstillstånd i enlighet med undersökningsledarens yrkanden, eftersom det strängaste straff som föreskrivs för smuggling är fängelse i bara två år, och yrkandena inte heller uppfyllde de övriga villkor för beviljande av tillstånd till teleövervakning som föreskrivs i tvångsmedelslagen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att rättsskyddsfrågorna är särskilt viktiga i detta sammanhang, på grund av de hemliga tvångsmedlens särskilda karaktär, både med tanke på dem som tvångsmedlen riktas mot och med tanke på hela systemets trovärdighet. Att yrka på och bevilja tillstånd till användning av ett hemligt tvångsmedel i ett sådant fall där detta enligt lagen inte är tillåtet är i princip ett allvarligt fel.

Utredningen visade att det i det aktuella fallet varit fråga om ett uppenbart mänskligt misstag som upprepat sig i aktörskedjan. Samma fel fanns redan i polisens yrkande på teleövervakningstillstånd, vilket hade bidragit till det felaktiga avgörandet vid tingsrätten. Enligt biträdande justitiekanslern var det dock klart att polisens förfarande inte eliminerar tingsdomarens ansvar för att försäkra sig om att polisens teleövervakningsyrkanden är lagenliga. Tingsdomaren ansvarar för avgörandets lagenlighet. Biträdande justitiekans-

lärn betonade att domstolens uppgift att trygga medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter är särskilt accentuerad i samband med beslutsfattandet om hemliga tvångsmedel.

Biträdande justitiekanslern gav tingsdomaren en anmärkning för det lagstridiga förfarandet vid beviljandet av teleövervakningstillstånd (OKV/20/31/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman). Angående polisens förfarande se även s. 168.

Tingsrättens felaktiga förfarande i ett besöksförbudsärende

Då polisen har fört sitt beslut om ett tillfälligt besöksförbud till tingsrätten för behandling ska tingsrätten enligt lagen om besöksförbud ta upp ärendet till behandling senast sju dygn efter att det tillfälliga besöksförbudet meddelades.

Av ett klagomål framgick det att den kriminalkommissarie som fattat beslut om ett tillfälligt besöksförbud hade fört sitt beslut till tingsrätten för behandling 13 dygn efter att beslutet hade fattats. Enligt lagen borde beslutet emellertid ha förts till tingsrätten för behandling utan dröjsmål och senast inom tre dygn efter att det fattats. Tingsrätten hade i det aktuella fallet konstaterat att den ursprungliga ansökan om besöksförbud var bristfällig, och beslutat vänta på att den person som ansökt om besöksförbud skulle lämna in en kompletterad ansökan. Sökanden hade uppgett att denne skulle lämna in en kompletterad ansökan, men ändå inte gjort det. Tingsrätten hade avgjort ärendet mer än tre månader efter att det tillfälliga besöksförbudet meddelats och mer än en månad efter att det tillfälliga besöksförbudet hade upphört att gälla.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i sitt beslut att tingsrätten, då ärendet gällande det tillfälliga besöksförbudet hade

inkommit till tingsrätten för behandling efter att den tidsfrist som föreskrivs för detta hade löpt ut, borde ha tagit ärendet till behandling i brådskande ordning, utan att invänta en eventuell komplettering av den ursprungliga ansökan. Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare äventyrades rätten till en rättvis rättegång då ärendet gällande det tillfälliga besöksförbudet inte utan dröjsmål togs till behandling vid tingsrätten.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare gav den tingsdomare som meddelat det tillfälliga besöksförbudet en anmärkning för framtiden på grund av det felaktiga förfarandet (OKV/2294/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Outi Lehvä). Angående polisens förfarande i ärendet, se s. 165.

Ett hovrättsråds förfarande under pausen i en huvudförhandling

Enligt ett klagomål hade en domare som hörde till hovrättens beslutssammansättning, under den paus som hölls i samband med huvudförhandlingen i ett brottmål, efter att parterna avlägsnat sig ur rättssalen bläddrat i en anteckningsbok som låg på svarandens bord och i vilken svaranden gjort anteckningar. Påståendet grundade sig på att svarandens advokat uppgav sig ha sett detta utifrån, genom rättssalens fönster. Domaren hade enligt sin egen utsaga gått runt svarandens bord och granskat att anordningar lämpade för ljudupptagning inte olovligen hade lämnats på bordet. Domaren hade inte uttryckligen bestridit advokatens påstående.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare hade inte skäl att ifrågasätta vare sig domarens eller advokatens utsagor, som vardera måste betraktas som trovärdiga. Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare var det väsentliga i

fallet att advokaten i sitt påstående om att domaren bläddrat i anteckningsboken hade framfört att domaren hade fattat tag i den anteckningsbok som låg på svarandens bord och på något sätt gläntat på den. Domaren hade då i princip haft möjlighet att göra iakttagelser i fråga om den text eller de övriga anteckningar som eventuellt fanns i anteckningsboken.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det är klart att sådana dokument som en part lämnat på sitt bord i rättsalen inte får läsas under en paus i sammanträdet. Av de orsaker som biträdande justitiekanslerns ställföreträdare nämnde i sitt beslut är det inte heller i övrigt korrekt att granska parternas bord på ett sådant sätt att det är möjligt att göra iakttagelser t.ex. i fråga om innehållet i dokument som ligger på bordet. Ett sådant förfarande är bl.a. ägnat att väcka tvivel på om det kan anses vara fråga om en rättvis rättegång, och eventuellt även misstankar om att domaren är jävig att delta i ärendets fortsatta behandling.

Av den utredning som inhämtats i ärendet kunde man sluta sig till att parterna i det aktuella fallet hade fått lämna sina tillhörigheter i rättsalen under den paus som hölls i huvudförhandlingen. Varken domaren eller någon annan domstolsledamot hade hyst några misstankar om att parterna skulle ha lämnat anordningar lämpade för ljudupptagning på sina bord, än mindre misstankar om att de skulle ha haft några sådana anordningar i användningsberedskap. Av ordförandens utredning framgick det uttryckligen att denne inte i det aktuella fallet hade gett beslutsammansättningen eller beredaren anvisningar om att granska förekomsten av anordningar lämpade för ljudupptagning. Domarens förfarande baserade sig således enbart på dennes egen prövning. När det gällde domarens förfarande var det enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare särskilt betänkligt att domaren hade befattat sig

med svarandens egendom på ett sådant sätt att det i princip skulle ha varit möjligt att göra iakttagelser av den text eller de övriga anteckningar som eventuellt fanns i anteckningsboken.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att domarens förfarande inte varit tillbörligt, även om förfarandet skulle ha baserat sig på ett sådant godtagbart syfte som domaren uppgett. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav domaren sina synpunkter på förfarandet för kännedom (OKV/1366/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Markus Löfman).

Underskridning av minimistraffet

I samband med granskningen av straffdomar framgick det att en tingsrätt i ett fall hade dömt svaranden till ett fängelsestraff på tio dagar, trots att minimilängden för ett fängelsestraff som döms ut på viss tid enligt lagen är 14 dagar. Biträdande justitiekanslern gav den tingsdomare som varit ordförande i ärendet en anmärkning för framtiden med anledning av felet i domen (OKV/23/30/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff

I två fall som uppdagades i samband med granskningen av straffdomar gavs en tingsdomare en anmärkning på grund av att tingsrätten hade bestämt att prövotiden för det villkorliga fängelsestraff som ådömts svaranden skulle upphöra samma dag som domen meddelades. Enligt lagen omfattar prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff minst ett år från det att domen avkunnas eller meddelas (OKV/12/30/2018 och

OKV/13/30/2018; ärendena avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

I två andra fall, som likaså uppdagades i samband med granskningen av straffdomar, hade det i domslutet uppgetts att prövotiden för det villkorliga fängelsestraff som svaranden dömts till underskred den ovan nämnda minimitiden. I dessa fall uppmärksammades tingsdomaren på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid utarbetandet av domen. I vartdera fallet hade det på grund av ett skrivfel i domslutet uppgetts en prövotid som avvek från domen, vilken hade avkunnats med korrekt innehåll. I det första fallet hade det antecknats att prövotiden skulle upphöra mindre än en månad efter att domen avkunnats och i det andra fallet tre månader efter att domen avkunnats (OKV/39/30/2017 och OKV/47/30/2017; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Kimmo Hakonen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Tingsrättens besvärshanvisning

I det beslut som en tingsrätt meddelat med anledning av en omprövningsbegäran gällande en rättegångsavgift hade det inte antecknats hur dagen för delgivningen fastställdes. Detta framgick inte heller av den besvärshanvisning som fogats till beslutet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det i förvaltningslagen, som var tillämplig på ärendet, bestäms att besvärshanvisningen ska innehålla ett omnämnande av besvärstiden och från vilken tidpunkt den räknas. I lagen förutsätts det däremot inte att besvärshanvisningen ska innehålla en redogörelse för hur dagen för delgivningen fastställs. Enligt motiveringen till den regeringsproposition som berör förvaltningslagen ska det

i besvärshanvisningen anges från vilken tidpunkt besvärstiden räknas, vilket betyder att regeln för beräkning av tiden ska anges.

Det förfarande som ska iakttas vid delgivning i förvaltningsärenden regleras likaså i förvaltningslagen. Vilken dag delgivningen anses ha skett varierar beroende på delgivningssättet. Den delgivningsdag som avses i lagen kan således inte betraktas som så självklar eller uppenbar att det kunde anses vara allmänt känt hur dagen för delgivningen fastställs. Den som delges ett beslut kan således inte med stöd av myndighetens beslut eller dess besvärshanvisning räkna ut när besvaren senast ska lämnas in, om det inte dessutom uppges hur delgivningsdagen fastställs, eftersom besvärstiden räknas från denna dag. Klaganden hade således inte på det sätt som avses i lagen getts en redogörelse för från vilken tidpunkt besvärstiden räknades, eftersom klaganden inte hade underrättats om hur delgivningsdagen fastställdes.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade tingsdomaren för framtiden på förvaltningslagens bestämmelser om besvärshanvisningens innehåll (OKV/239/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Meddelande av tingsrättens dom inom den föreskrivna tidsfristen

En tingsrätt hade tre gånger skjutit fram meddelandet av en kanslidom från den tidpunkt som uppgetts för parterna vid huvudförhandlingen. Domen hade meddelats 47 dygn efter att huvudförhandlingen avslutats.

Biträdande justitiekanslern bedömde att det i det aktuella fallet inte hade funnits särskilda skäl att överskrida den tidsfrist på 14 dygn som föreskrivs för meddelandet av domen. Han uppmärksammade tingsdomaren på vikten av att

iakta den nämnda tidsfristen och framförde sin uppfattning om att principerna om god förvaltning är tillämpliga på förmedlandet av information om när avgörandet kommer att meddelas (OKV/503/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Lehvä).

Tingsrättens förfarande bl.a. vid bandning av höranden

Ett klagomål gällde ett fall där klaganden hade bett tingsrätten lämna ut en ljudupptagning rörande det sammanträde som ordnats i ett ärende som gällde vårdnaden om ett barn och umgängesrätt. Bandningen hade emellertid inte lyckats, eftersom tingsdomaren hade glömt att knäppa på bandningsanordningen för den tid föräldrarna blev hörda. Tingsdomaren hade därmed inte handlat på det sätt som lagen förutsätter.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade tingsdomaren på vikten av att banda hörandena och iakta noggrannhet vid genomförandet av bandningen. Han konstaterade att ljudupptagningarna är viktiga med tanke på både rättssäkerheten och parternas rättsskydd, eftersom den muntliga bevisningen inte i sin helhet protokollförs i samband med det nuvarande rättegångsförfarandet.

Vidare hade tingsdomaren enligt klaganden vid sammanträdet lovat att det faktum att fadern gavs rätt att ta del av uppgifter om barnen via tjänsten Mina Kanta-sidor inte skulle påverka moderns möjligheter att använda tjänsten för barnens räkning. Senare hade det emellertid framgått att modern, som ensam anförtröts vårdnaden om barnen, inte längre kunde sköta ärenden på barnens vägnar i tjänsten. Föräldrarna hade därefter tillsammans ansökt om att faderns rätt att ta del av uppgifter om barnen skulle upphävas. Eftersom situationen hade åtgärdats mycket

snabbt genom tingsrättens nya beslut om saken, fanns det enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare inte anledning att vidta några åtgärder till denna del (OKV/1284/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Pia Tulkki-Ansinn).

Förordnande om verkställighet av ett villkorligt fängelsestraff

I ett fall som aktualiserades i samband med granskningen av straffdomar hade tingsrätten i sin dom konstaterat att svaranden, som tidigare hade dömts till villkorliga fängelsestraff på sex och åtta månader, hade gjort sig skyldig till bl.a. misshandel. Tingsrätten hade förordnat att de tidigare utdömda villkorliga fängelsestraffen skulle verkställas, och som gemensamt straff istället för ett ovillkorligt fängelsestraff på åtta månader påfört svaranden 200 timmar samhällstjänst.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i sitt avgörande att det gemensamma ovillkorliga fängelsestraff som bestäms i ett sådant fall där det förordnas att ett villkorligt fängelsestraff ska verkställas i sin helhet inte kan vara lika långt som det tidigare utdömda villkorliga fängelsestraffet. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade tingsdomaren på vikten av att iakta bestämmelserna om verkställighet av villkorligt fängelse (OKV/31/30/2016; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Försummelse av att påföra brottsofferavgift

I fyra fall uppmärksammades en tingsdomare på vikten av att iakta omsorg och noggrannhet vid tillämpningen av bestämmelserna om påfö-

rande av brottsofferavgift. I dessa fall hade svarandena inte påförts någon brottsofferavgift trots att dessa hade dömts till straff för brott för vilka det föreskrivna strängaste straffet är fängelse och som begåtts efter att lagen om brottsofferavgift trätt i kraft (OKV/42/30/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen, samt OKV/4/30/2018, OKV/19/30/2018 och OKV/42/30/2018; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Brottsofferavgiftens belopp

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en tingsdomare på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid tillämpningen av bestämmelserna om brottsofferavgiftens belopp. I det aktuella fallet hade svaranden felaktigt påförts en brottsofferavgift på 40 euro, som åklagaren yrkat på, trots att brottsofferavgiften borde ha varit 80 euro, eftersom svaranden hade dömts för ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i mer än sex månader (OKV/14/30/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Behandlingen av räntebetalningsskyldighet

I ett fall som uppdagades i samband med granskningen av straffdomar uppmärksammade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare en tingsdomare på skyldigheten att iaktta omsorg och noggrannhet vid behandlingen och registreringen av ärenden gällande räntebetalningsskyldighet. Av den dom som tingsrätten hade meddelat i ärendet framgick det inte från vilken tidpunkt dröjsmålsränta skulle betalas på det utdömda

skadeståndet (OKV/30/30/2016; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Oaktsamhet vid utarbetandet av en dom

I samband med granskningen av straffdomar uppdagades fyra fall där tingsrättens dom innehöll sådana fel i domslutet eller domsmotiveringen eller i dem båda som orsakats av oaktsamhet från tingsdomarens sida.

I det första fallet hade det i motiveringen till tingsrättens dom av misstag konstaterats att svaranden hade dömts för "spridning av barnpornografisk bild" i enlighet med 17 kap. 18 § i strafflagen, trots att den brottsbeteckning som anges i den nämnda paragrafen är "spridning av pornografisk bild". I samma domslut hade det dessutom av misstag antecknats att svaranden hade dömts för "grov spridning av barnpornografisk bild" i enlighet med 17 kap. 18 a § 1 mom. i strafflagen, trots att det enligt domsmotiveringen var uppenbart att svaranden hade dömts för den lindrigare gärningsform som avses i den ovan nämnda 18 §. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade tingsdomaren på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid utarbetande av domsmotiveringen och domslutet (OKV/69/30/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

I det andra fallet hade det i domslutet antecknats att ett körförbud skulle upphöra vid en viss tidpunkt. I domsmotiveringen hade det dock felaktigt konstaterats att körförbudet ansågs ha avtjänats i sin helhet på grund av det temporära körförbudets längd.

Enligt tingsdomarens utredning hade det felaktiga omnämmandet hamnat i domsmotiveringen på grund av ett mänskligt misstag som inträffat vid registreringen av domen i Ritu-systemet. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade tingsdomaren på vikten av att iakttä omsorg och noggrannhet vid registreringen och granskningen av domar (OKV/4/30/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

I det tredje fallet hade det i domslutet uppgetts att svaranden hade tillräknats grov misshandel, medan det av domsmotiveringen framgick att svaranden hade tillräknats misshandel. Domslutet och domsmotiveringen stod således i strid med varandra. Enligt tingsdomarens utredning hade omnämmandet av grov misshandel i domslutet föranletts av ett skrivfel som berodde på ett mänskligt misstag. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade tingsdomaren på vikten av att iakttä omsorg och noggrannhet vid utarbetandet och granskningen av domar (OKV/18/30/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

I det fjärde fallet hade den sista dag svarandens körförbud var gällande antecknats i domslutet i strid med det som konstaterats om körförbudet i domsmotiveringen. Enligt tingsdomarens utredning hade det inträffat ett skrivfel vid utarbetandet av domslutet, som denne inte hade noterat.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att längden på det körförbud som påförts svaranden hade beräknats och antecknats felaktigt i domslutet. Han uppmärksammade tingsdomaren på vikten av att iakttä omsorg och noggrannhet vid utarbetandet av domar

(OKV/2/30/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Samhällstjänst

I samband med granskningen av straffdomar uppdagades ett fall där domslutet i en tingsrättsdom innehöll en anteckning om att svaranden istället för ett fängelsestraff på 30 dagar hade ådömts samhällstjänst i tre timmar, trots att samhällstjänst enligt lagen ska dömas ut i minst 14 timmar.

Enligt tingsdomarens utredning hade man i det aktuella fallet istället för ett fängelsestraff på 30 dagar dömt ut samhällstjänst i 30 timmar, och därefter minskat straffet med anledning av svarandens frihetsberövande. Svaranden hade varit frihetsberövad i 27 dagar. Enligt utredningen kunde anteckningen i den del av domslutet som berörde straffpåföljden ha varit tydligare.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade bl.a. följande i sitt avgörande. Det finns inga uttryckliga bestämmelser om förhållandet mellan minskning av tiden för frihetsberövande och samhällstjänst. Enligt strafflagen ska emellertid tiden för frihetsberövandet avräknas från fängelsestraffet innan samhällstjänst döms ut istället för ett fängelsestraff. Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare är det i dylika situationer möjligt att underskrida den minimitid på 14 timmar som föreskrivs för samhällstjänst, eftersom den dömde annars inte skulle räknas till godo tiden för frihetsberövandet i sin helhet. Han delgav tingsdomaren de synpunkter han framfört i sitt avgörande (OKV/10/30/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Utlämnandet av uppgifter om en klientrelation inom socialvården

En tingsrätt hade på klagandens begäran tillställt klaganden åklagarens stämningsansökan, av vilken det framgick att målsägandena var klienter inom socialvården och att de hörde till samma familj.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att grunderna för fastställandet av handlingsoffentligheten vid en rättegång delvis avviker från de grunder som gäller inom förvaltningen. Enligt lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar kan domstolen förordna att målsägandens identitet ska hemlighållas i brottmål som gäller omständigheter av synnerligen känslig natur i målsägandens privatliv. Detta aktualiseras oftast i samband med sexualbrott. Spektret av socialvårdstjänster är däremot mycket vidsträckt, och omfattar både sådana tjänster där klientrelationen kan betraktas som en omständighet av synnerligen känslig natur i målsägandens privatliv och sådana tjänster för vars del detta inte är fallet. De bestämmelser som accentuerar offentligheten vid rättegången i brottmål lämnar också lagtillämparen avsevärd prövningsrätt i varje enskilt fall.

Enligt den utredning som inhämtats av tingsrätten hade yppandet av målsägandenas namn i det aktuella brottmålet inte lett till att sekretessbelagda uppgifter röjts, eftersom det Effica-register som avsågs i åtalet innefattade uppgifter om samtliga invånare i staden. Enbart det faktum att uppgifter om en person fanns i registret och att man tagit del av uppgifterna röjde således inte att personen i fråga var klient inom socialvården.

Tingsrätten hade därmed inte överskridit sin prövningsrätt och inte heller i övrigt handlat på ett sådant sätt som krävde åtgärder från biträdande justitiekanslerns sida då tingsrätten inte hade förordnat att identiteten på målsägandena i brottmålet skulle hemlighållas (OKV/1946/1/2017; ären-

det avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Juha Sihto).

Behandlingstiderna för besvärssärenden vid förvaltningsdomstolarna

Under verksamhetsåret konstaterades det, både vid undersökningen av klagomål som berörde förvaltningsdomstolarnas verksamhet och i samband med ärenden som undersöktes på eget initiativ med anledning av sådant som uppdagades vid inspektionerna av förvaltningsdomstolarna, att det vid vissa förvaltningsdomstolar förekommit problem när det gällt att behandla besvärssärenden tillräckligt snabbt. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade i tre klagomålsärenden förvaltningsdomstolen på att besvärssärenden ska behandlas snabbt. I ett ärende som biträdande justitiekanslern undersökte på eget initiativ gjorde han en mer generell bedömning av behandlingstiderna vid två förvaltningsdomstolar som han inspekterat.

Det första av de klagomålsärenden som biträdande justitiekanslerns ställföreträdare avgjorde berörde ett fall där ett besvärssärende som gällde anställningsskydd hade varit under behandling vid förvaltningsdomstolen i ca 21 månader, vilket var längre än genomsnittet för ärenden inom denna kategori.

Som orsak till dröjsmålet hänvisade förvaltningsdomstolen på ett allmänt plan bl.a. till att två förvaltningsdomstolar hade slagits samman med varandra och till att förvaltningsdomstolen länge hade belastats av problem rörande verksamhetslokalerna. Det aktuella besvärssärendets behandling hade innefattat flera interimistiska åtgärder och andra åtgärder som hade påverkat behandlingstiden. Förvaltningsdomstolen konstaterade allmänt att utredningen av fakta i ett

ärende kan vara en tids- och arbetskrävande process också i sådana fall där den rättsliga bedömningen är entydig efter att ärendets faktagrund har utretts.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade emellertid att det aktuella besvärarendets behandlingstid varit mycket lång.

Det andra fallet där förvaltningsdomstolens behandlingstid varit lång (ca två år) gällde besvär över en delgeneralplan angående en vindpark som godkänts av kommunfullmäktige. Behandlingstiden överskred förvaltningsdomstolens normala behandlingstid för generalplaneärenden under de två år som föregick beslutet.

Förvaltningsdomstolen konstaterade i sin utredning bl.a. att det hade anförts en exceptionellt stor mängd besvär över generalplaneringen. Det krävs erfaren rättsskipningspersonal i synnerhet för behandlingen av besvär som berör generalplaner, och beredningen av besluten kräver vanligtvis mycket tid och arbete. En person som var förtrogen med behandlingen av planbesvär hade övergått till en annan arbetsgivares tjänst, och det hade tagit tid att introducera en ny person i arbetet. Dessutom hade situationen påverkats av det stora antal pensioneringar som skett under de senaste åren. Förvaltningsdomstolen uppgav att domstolen flera gånger hade försökt få tilläggsresurser för att snabbt kunna avgöra de besvärärenden som berörde vindkraftsbygget. Enligt förvaltningsdomstolen var det oundvikligt att behandlingstiderna hade förlängts, eftersom vindkraftsbygget hade understötts kraftigt, medan förvaltningsdomstolen inte hade tilldelats några tilläggsresurser. Förvaltningsdomstolen uppgav även att den med beaktande av arbetarskyddet måste dra försorg om sina till buds stående personalresurser.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg emellertid att det aktuella besvärärendet inte hade behandlats inom en skäligen tid.

Han konstaterade i sitt avgörande att man inom laglighetskontrollpraxisen i allmänhet inte har betraktat omständigheter som hänför sig till de till buds stående personalresurserna eller övriga resurserna som en godtagbar orsak till dröjsmål vid rättegången. Inom laglighetskontrollen betonas det att utgångspunkten är att rättegångspartens grundlagsenliga rätt att få sin sak behandlad utan ogrundat dröjsmål ska tillgodoses. Detta är utgångspunkten också bl.a. i den artikel i Europakonventionen där det anges att var och en vid prövningen av hans eller hennes rättigheter och skyldigheter ska vara berättigad till en rättvis rättegång inom en skäligen tid. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade i de aktuella fallen förvaltningsdomstolarna på det som han i sina avgöranden konstaterat om behandlingstiden för besvär (OKV/1882/1/2017 och OKV/158/1/2018; ärendena avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

I det tredje fall som avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare var det fråga om ett besvärärende som gällde avstängning från tjänsteutövning. Ärendets behandling hade räckt ett år och tre månader vid förvaltningsdomstolen, trots att denna typ av ärenden enligt statstjänstemannalagen ska behandlas i brådsakande ordning.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare betraktade behandlingstiden som lång med hänsyn till ärendets art. Med beaktande av de omständigheter som uppdagats i ärendet och det faktum att förvaltningsdomstolen i sin utredning hade uppgett att domstolen skulle vidta åtgärder för att säkerställa att sådana ärenden som i lagen klassificerats som brådsakande i praktiken kan behandlas snabbt, ansåg biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att det var en tillräcklig åtgärd att uppmärksamma förvaltningsdomstolen

på dess skyldighet att främja snabbhet i samband med rättsskipningen och i synnerhet på skyldigheten att iaktta de bestämmelser i lagen som anger att ärenden som hör till en viss kategori ska behandlas i brådsökande ordning.

Vidare hade förvaltningsdomstolen försett sitt beslut med en felaktig besvärshänvisning, där domstolen inte hade beaktat den lagändring som berörde besvärstillstånd. Högsta förvaltningsdomstolen hade sedermera rättat besvärshänvisningen, så att rättsskyddet för den som anförde besvär inte äventyrades. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade förvaltningsdomstolen på vikten av att iaktta noggrannhet vid meddelandet av hänvisningar om överklagande (OKV/1968/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Tom Smeds).

Med anledning av uppgifter som biträdande justitiekanslern fått i samband med sin inspektion av Norra Finlands förvaltningsdomstol bad han domstolen lämna in en förteckning över de 30 äldsta ärenden som var under behandling vid domstolen. Det äldsta av ärendena hade varit under behandling vid förvaltningsdomstolen i ungefär två år, medan behandlingstiden för det ärende vars behandling hade pågått den kortaste tiden var ett år och nio månader. Ungefär en tredjedel av de aktuella ärendena var asylärenden.

Biträdande justitiekanslern beslutade på eget initiativ närmare undersöka behandlingstiderna vid förvaltningsdomstolen, och bad domstolen ge en utredning angående de ovan nämnda ärendena.

Enligt förvaltningsdomstolens utredning hade det åtminstone sedan år 2014 genomförts flera reformer som hade påverkat behandlingstiderna, såsom sammanslagningen av Uleåborgs och Rovaniemi förvaltningsdomstolar till Norra Finlands förvaltningsdomstol samt överföringen av asylä-

renden till förvaltningsdomstolarna i februari 2017, då det redan förekom en viss anhopning av ärenden vid domstolen. Enligt utredningen hade domstolen inledningsvis inte fått tillräckligt med personal för behandlingen av sådana asylärenden som inletts redan ungefär ett halvt år innan de överfördes till förvaltningsdomstolen. I och med att erfaren personal engagerades i behandlingen av asylärenden förlängdes behandlingstiderna i andra ärendekategorier. Dessutom orsakade rekryteringen av ny personal och den introduktion som ordnades för de nyanställda omfattande administrativt arbete. Vid den tidpunkt då utredningen gavs hade 17 av de ovan avsedda 30 äldsta ärendena avgjorts.

En myndighet ska utan ogrundat dröjsmål avgöra de ärenden som är under behandling hos den. Biträdande justitiekanslern konstaterade att en behandlingstid som överskrider två år i princip måste betraktas som oskäligt lång. På basis av den utredning som erhållits i ärendet fanns det dock inte skäl att konstatera att det av orsaker som berodde på förvaltningsdomstolen skulle ha uppkommit ogrundade dröjsmål vid behandlingen av de aktuella ärendena.

Saken gav inte anledning till några andra åtgärder från biträdande justitiekanslerns sida än att han sände sitt beslut till justitieministeriet för kännedom, eftersom justitieministeriet bär ansvar för domstolsväsendet (OKV/7/50/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kauppila).

Med anledning av de uppgifter biträdande justitiekanslern fått i samband med sin inspektion av Vasa förvaltningsdomstol bad han domstolen lämna in en förteckning över de 30 äldsta ärenden som var under behandling vid domstolen. Det äldsta av ärendena hade varit under behandling vid förvaltningsdomstolen i ungefär tre år och tre månader, medan behandlingstiden för

det ärende vars behandling hade pågått den kortaste tiden var två år och sex månader. Nästan alla dessa ärenden var under behandling vid avdelning 1 vid förvaltningsdomstolen.

Biträdande justitiekanslern beslutade på eget initiativ närmare undersöka behandlingstiderna vid förvaltningsdomstolen, och bad domstolen ge en utredning angående de ovan nämnda ärendena.

Av förvaltningsdomstolens utredning framgick det att orsakerna till att behandlingen hade dragit ut på tiden inom vissa ärendekategorier var bl.a. att anställda hade pensionerats i snabb takt och att förvaltningsmyndigheterna hade tilldelats tilläggsresurser för att avhjälpa anhopningar av ärenden medan fullföljdsdomstolen inte hade tilldelats motsvarande resurser, samt att vindkraftsproduktionen hade föranlett en stor mängd besvär. Till de orsaker som nämndes hörde också statens sparåtgärder och det allmänna resursunderskott som åtgärderna medfört. Den utredning som erhållits av chefen för avdelning 1 vid förvaltningsdomstolen visade att avdelningens personal var otillräcklig och att situationen hade varit besvärlig redan i flera års tid.

En myndighet ska utan ogrundat dröjsmål avgöra de ärenden som är under behandling hos den. Biträdande justitiekanslern ansåg att de ärenden som var under behandling vid Vasa förvaltningsdomstol inte hade behandlats på det sätt som grundlagen förutsätter, i synnerhet inte vid dess avdelning 1. Ärendenas behandlingstid hade varit oskäligt lång. Biträdande justitiekanslern ansåg att förvaltningsdomstolens till buds stående resurser bör inriktas så att den rättsskip-

ningsverksamhet som är förvaltningsdomstolens huvudsakliga uppgift blir skött på ett lagenligt sätt. Ärendenas behandlingstid får inte för någon enskild ärendekategori del eller vid någon viss avdelning vara avsevärt längre än för andra ärendekategorier eller vid andra avdelningar.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade allvarligt den överdomare som bar ansvar för förvaltningsdomstolens verksamhet på skyldigheten att se till att besvärssärendena behandlas utan ogrundat dröjsmål, och bad överdomaren senast den 30 juni 2019 lämna in uppdaterade uppgifter om de 30 äldsta besvärssärenden som var under behandling i slutet av maj 2019. Biträdande justitiekanslern sände sitt avgörande också till justitieministeriet för kännedom (OKV/10/50/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kostama).

Dröjsmål vid behandlingen av en dokumentbegäran vid förvaltningsdomstolen

I ett fall hade en förvaltningsdomstol bemött klagandens dokumentbegäran först efter att det begärts utredning om saken med anledning av klagomålet. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade förvaltningsdomstolen på offentlighetslagens bestämmelser om att dokumentbegäranden ska bemötas utan dröjsmål (OKV/1419/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Outi Kostama).

Inspektioner och besök

Helsingfors, Östra Finlands, Rovaniemi, Åbo och Vasa hovrätt

Från justitiekanslersämbetets sida gjordes under verksamhetsåret besök vid alla hovrätter, där man diskuterade tillsynen över underrätterna. I samband med besöken redogjorde hovrätterna närmare för sin tillsynsverksamhet, vars viktigaste del utgörs av de inspektioner som hovrätterna utför vid tingsrätterna. Hovrätterna har vanligtvis med två års mellanrum gjort inspektionsbesök hos varje tingsrätt som hör till deras domkrets. Vid några hovrätter hade man dock nyligen övergått till ett intervall på tre år. Man diskuterade om det med anledning av det längre intervallet mellan inspektionerna skulle finnas skäl att intensifiera den övriga övervakningen och överväga om det skulle finnas behov att be tingsrätterna lämna in årlig domarspecifik statistik över sådana ärenden som varit under behandling länge. Vid en av hovrätterna uppgavs det att man redan gjorde detta, då intervallet mellan inspektionerna blivit längre än två år.

Hovrätterna uppgav som en allmän iakttagelse att ledningen av tingsrätterna har effektiverats och att den egenkontroll som berör bl.a. behandlingstiderna har ökat avsevärt. Hovrätterna ansåg att detta är en positiv utveckling. Även om arbetsmängden vid tingsrätterna inte har minskat, är det lättare att överföra ärenden från en domare till en annan då tingsrätterna är större än förut, och i samband med den aktiva egenkontrollen är det även i övrigt lättare än förut att utreda och befatta sig med eventuella dröjsmål. Detta innebär dock inte att den tillsyn som utövas av hovrätterna skulle vara onödig. Av hovrätternas inspektionsberättelser framgår det att det fortfarande ibland förekommer problem vid tingsrätterna när det gäller att behandla ärendena tillräckligt snabbt.

Hovrätterna tillställer årligen justitiekanslern en berättelse över vad de observerat vid tillsynen över underrätterna. Med anledning av hovrätternas berättelser sänder biträdande justitiekanslern vanligtvis varje hovrätt ett brev där han meddelar huruvida berättelsen föranlett några åtgärder från hans sida. Ibland har biträdande justitiekanslern på eget initiativ närmare undersökt sådana frågor som har aktualiserats i hovrätternas berättelser. I sina brev uppmärksammar han dessutom årligen olika teman som hovrätterna kunde fästa vikt vid i samband med tillsynen över underrätterna. Vid de diskussioner som fördes med hovrätterna betonades det från justitiekanslersämbetets sida att de teman som nämns i biträdande justitiekanslerns brev baserar sig på sådana iakttagelser som han gjort i samband med laglighetskontrollen av domstolarna och som kan främja planeringen av hovrätternas egen tillsynsverksamhet. Hovrätterna konstaterade allmänt att de teman som uppmärksammats i biträdande justitiekanslerns brev varit aktuella och viktiga.

Enligt domstolslagen ska hovrätten även underrätta justitiekanslern om omständigheter som hovrätten fått kännedom om och som kan leda till att åtal för tjänstefel väcks i hovrätten. Vid justitiekanslersämbetet har det observerats att de flesta hovrätter under det innevarande decenniet mycket sällan har tillställt justitiekanslern sådana underrättelser. Enligt hovrätterna beror detta på att det inte förekommit sådana ärenden som entydigt skulle ha omfattats av underrättelseskyldigheten. Vissa hovrätter uppgav även att de medvetet tillämpat en relativt hög tröskel för underrättelserna. Hovrätterna hade inte i någon större utsträckning diskuterat underrättelseskyldigheten med varandra. Vid hovrätterna var man i och för sig ense om att hovrättens underrättelse till justitiekanslern självfallet inte måste leda till att tjänsteåtal de facto väcks, utan att tröskeln för underrättelserna bör vara

lägre än så (OKV/2/51/2018, OKV/4/51/2018, OKV/5/51/2018, OKV/15/51/2018 och OKV/24/51/2018).

Norra Finlands förvaltningsdomstol

Biträdande justitiekanslern utförde ett inspektions- och övervakningsbesök vid Norra Finlands förvaltningsdomstol den 21 maj 2018. Under inspektionen stod främst barnskydds- och utlänningsärenden i fokus. I samband med inspektionen diskuterades bl.a. förvaltningsdomstolens resurser och behandlingstider. Med anledning av de uppgifter som biträdande justitiekanslern erhöll av förvaltningsdomstolen beslutade han på eget initiativ närmare utreda behandlingstiderna vid förvaltningsdomstolen, i form av ett ärende med diarienumret OKV/7/50/2018 (se s. 132) (OKV/10/51/2018).

Vasa förvaltningsdomstol

Biträdande justitiekanslern utförde ett inspektions- och övervakningsbesök vid Vasa förvaltningsdomstol den 6 juni 2018. Under inspektionen uppmärksammades bl.a. barnskydds- och utlänningsärenden. Dessutom diskuterades miljö- och vattenärenden, som för hela landets del behandlas vid Vasa förvaltningsdomstol. Man diskuterade även förvaltningsdomstolens resurser och behandlingstider. Med anledning av de uppgifter som biträdande justitiekanslern erhöll av förvaltningsdomstolen beslutade han på eget initiativ närmare utreda behandlingstiderna vid förvaltningsdomstolen, i form av ett ärende med diarienumret OKV/10/50/2018 (se s. 132) (OKV/11/51/2018).

Åbo förvaltningsdomstol

Biträdande justitiekanslern utförde ett inspektions- och övervakningsbesök vid Åbo förvalt-

ningsdomstol den 5 november 2018. Under inspektionen diskuterades förvaltningsdomstolens ärendemängder, behandlingstider och särskilt behandlingen av ärenden rörande social- och hälsovården samt utlänningsärenden. Förvaltningsdomstolens representanter redogjorde för hur den decentralisering av behandlingen av asylbesvär som genomförts i början av år 2017 hade påverkat verksamheten. Den plötsliga stora ökningen av ärendemängden och personalen hade bl.a. medfört en förlängning av behandlingstiderna i nästan alla ärendekategorier samt olika problem som berörde personalen och arbetslokaler (OKV/19/51/2018).

Östra Finlands förvaltningsdomstol

Biträdande justitiekanslern utförde ett inspektions- och övervakningsbesök vid Östra Finlands förvaltningsdomstol den 17 december 2018. Under inspektionen diskuterades förvaltningsdomstolens ärendemängder, behandlingstider och särskilt behandlingen av ärenden rörande social- och hälsovården samt utlänningsärenden. Dessutom diskuterades aktuella frågor som påverkar verksamheten vid förvaltningsdomstolerna. När det gällde ärenden rörande social- och hälsovården hade överföringen av beslutsfattandet om grundläggande utkomststöd till FPA återspeglat sig i de besvär som anförts över utkomststödsbesluten. När det gällde utlänningsärenden hade decentraliseringen av behandlingen av asylbesvär i början av år 2017 fördubblat antalet ärenden som var under behandling vid förvaltningsdomstolen vid den nämnda tidpunkten. Samtidigt hade personalmängden utökats med en tredjedel, närmast med personal som anställdes för viss tid (OKV/25/51/2018).

ÅKLAGARVÄSENDET

Den finns många anknytningspunkter mellan den laglighetskontroll som justitiekanslern riktar mot domstolarna och den som riktas mot åklagarna. Det är mycket vanligt att det i ett och samma klagomål anförs kritik mot både domstolens och åklagarens förfarande. Frågan om åklagarens förfarande varit korrekt undersöks dessutom, förutom med anledning av klagomål, ofta på eget initiativ i ärenden som inleds i samband med granskningen av straffdomar samt i ärenden där domare misstänks för tjänstebrott. Detta sker vanligen t.ex. i sådana fall där domaren har dömt svaranden för ett brott för vars del åtalsrätten har preskriberats, samt i sådana fall där domaren har dömt svaranden till något annat eller strängare straff än vad som föreskrivs i lag.

Under verksamhetsåret inkom 101 klagomål som berörde åklagares förfarande, och antalet avgjorda klagomål som berörde åklagare var likaså 101. Antalet höll sig på samma nivå som året innan (år 2017 inkom 99 klagomål, medan 98 klagomål avgjordes).

Justitiekanslern kan med stöd av lagen om justitiekanslern i statsrådet också överföra behandlingen av ett klagomål till en behörig myndighet, om det är motiverat med hänsyn till ärendets art. Varje år överförs några klagomål som berör åtalsprövningen gällande brott som privatpersoner misstänkts för till riksåklagaren för

behandling. Det är fråga om klagomål där klaganden är missnöjd med det beslut som åklagaren fattat i samband med åtalsprövningen eller med att åklagaren på framställning av undersökningsledaren fattat beslut om begränsning av förundersökningen. Det har ansetts motiverat att överföra denna typ av ärenden till riksåklagaren eftersom riksåklagaren i ett sådant ärende utöver att bedöma lagenligheten av åklagarens förfarande även vid behov kan utföra ny åtalsprövning i det ärende som avgjorts av en underordnad åklagare. Under verksamhetsåret överfördes två klagomålsärenden till riksåklagaren för behandling.

Enligt lagen om åklagarväsendet är antingen justitiekanslern eller riksdagens justitieombudsman åklagare då riksåklagaren eller biträdande riksåklagaren åtalas för tjänstebrott vid högsta domstolen. De högsta laglighetsövervakarnas uppgifter i samband med ärenden som berör åklagares tjänstebrott kommer att öka, eftersom det i den lag som träder i kraft den 1 oktober 2019 bestäms att antingen justitiekanslern eller justitieombudsmannen eller en åklagare som har förordnats av någon av dessa ska vara åklagare också i sådana ärenden där en statsåklagare, ledande distriktsåklagare, specialiståklagare, distriktsåklagare eller biträdande åklagare åtalas för tjänstebrott.

Avgöranden

Framställning av ett straffyrkande för ett preskriberat brott

Med anledning av en iakttagelse som gjordes i samband med granskningen av straffdomar framgick det i ett fall att förutom tingsrätten även den häradsåklagare som varit åklagare i det aktuella ärendet hade handlat felaktigt. Åklagaren hade vid tingsrättens huvudförhandling lagt fram ett sekundärt straffyrkande för ett brott för vars del åtalsrätten hade preskriberats. Tingsrätten hade tillräknat svaranden detta brott.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att häradsåklagarens felaktiga förfarande berörde kärnområdet för åklagarens uppgifter. Åklagarens förfarande var ägnat att bidra till uppkomsten av tingsrättens felaktiga avgörande och till den rättskränkning som svaranden hade orsakats i ärendet. Det fel som åklagaren gjort sig skyldig till kunde således betraktas som allvarligt. Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid i sitt avgörande att åklagaren inte hade fattat det slutliga beslutet i ärendet, utan att tingsdomaren själv svarar för domens lagenlighet. Biträdande justitiekanslern gav häradsåklagaren en anmärkning (OKV/1/30/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs a Markus Löfman). Ärendet har refererats ovan på s. 121.

Åtalsförhandlingsförfarande i ett tjänstebrottsärende

En häradsåklagare hade i ett tjänstebrottsärende lagt fram ett domförslag för tingsrätten innan ärendets huvudförhandling hade inletts. I domförslaget hade åklagaren föreslagit att tingsrätten

skulle avskriva ärendet för de sju svarandes del som åtalats för missbruk av tjänsteställning och att den svarande för vilken åklagaren i sin stämningsansökan yrkat på bötesstraff för grovt missbruk av tjänsteställning skulle dömas för missbruk av tjänsteställning. Av tingsrättens dom framgick det att åklagaren senare hade preciserat att förslaget för de nämnda sju svarandenas del innebar att åklagaren återtog sitt beslut om väckande av åtal mot dessa.

I sin utredning hade åklagaren motiverat sitt förfarande i ärendet bl.a. med att svarandena och målsäganden sinsemellan hade nått en förlikning om skadestånden och med att målsäganden därför var beredd att godta ett förlikningsförslag gällande straffyrkandena.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade i sitt beslut häradsåklagaren för framtiden på att det i ett domförslag som hänför sig till åtalsförhandlingsförfarandet inte är möjligt att lägga ner alla straffyrkanden som riktats mot svaranden, att det i samband med åtalsförhandlingsförfarandet inte är möjligt att avtala om valet av rekvisit och att en förlikning som parterna nått i fråga om privaträttsliga anspråk inte är en omständighet som ska beaktas vid bedömningen av om gärningen uppfyller ett visst rekvisit eller inte. Han delgav dessutom häradsåklagaren sin uppfattning om att åklagaren i samband med åtalsförhandlingar och vid prövningen av eventuella åtgärdseftergifter ska ta hänsyn till det allmänna intresse som på grund av tjänstebrottsärendenas art i princip är av accentuerad betydelse i samband med dylika ärenden (OKV/669/1/2018 och OKV/742/1/2018; ärendena avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Petri Martikainen).

Felaktiga uppgifter i en stämningsansökan

Det framgick att häradsåklagarna i ett fall hade antecknat namnet på fel bolag i den stämningsansökan som gällde ett ekonomiskt brott. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det felaktiga omnämnandet i stämningsansökan kunde ha orsakat bolaget skada efter att stämningsansökan blivit offentlig. Den aktuella brottmålsrättegången hade uppmärksammats i offentligheten och väckt allmänt intresse. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade häradsåklagarna på vikten av att iaktta noggrannhet vid utarbetandet av stämningsansökningar (OKV/1760/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Justitieministeriets förfarande vid bemötandet av en dokumentbegäran

I ett klagomålsärende kunde man av åklagarämbetets utlåtande och utredning sluta sig till att klagandens dokumentbegäran inte hade bemötts alls. Åklagarämbetet hade tidigare i samband med samma ärendehelhet gett klaganden en redogörelse för dennes ställning och rätt att ta del av

dokumentationen. Åklagarämbetet hade i sin utredning konstaterat att klaganden uppenbarligen inte hade förstått de svar som getts innan klaganden framställde sin dokumentbegäran. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg inte att det var tillräckligt att klaganden, innan denne hade framställt den dokumentbegäran som var föremål för klagomålet, hade getts en allmän redogörelse för rätten att ta del av dokumentationen.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att åklagarämbetet, i det fall att de dokument som klaganden begärt innehöll sekretessbelagda uppgifter eller andra uppgifter som inte kunde lämnas ut till klaganden, borde ha handlat på det sätt som offentlighetslagen förutsätter och ha uppgett orsaken till vägran att lämna ut uppgifterna samt ha underrättat klaganden om att ärendet kunde föras till myndigheten för avgörande genom ett överklagbart beslut. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade åklagarämbetet på det som i 14 § i offentlighetslagen föreskrivs om behandlingen av dokumentbegäranden (OKV/1296/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Pia Tulkki-Ansinn).

ÖVERVAKNING AV ADVOKATER, OFFENTLIGA RÄTTSBITRÄDEN OCH RÄTTEGÅNGSBITRÄDEN MED TILLSTÅND

- Justitiekanslern övervakar att det tillsynssystem som omfattar advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd fungerar lagenligt och att rättsskyddet tillgodoses både för dessa aktörer och för dem som anlitar deras tjänster.
- Justitiekanslern övervakar verksamheten vid rättegångsbiträdesnämnden och vid den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund.
- Justitiekanslern kan inleda ett tillsynsärende vid tillsynsnämnden t.ex. med anledning av ett klagomål.
- För förfaranden som strider mot lag eller god advokatsed kan tillsynsnämnden, och i vissa fall också rättegångsbiträdesnämnden, påföra en disciplinär påföljd.
- Justitiekanslern granskar tillsynsnämndens och rättegångsbiträdesnämndens avgöranden.
- Justitiekanslern får anföra besvär över tillsynsnämndens och rättegångsbiträdesnämndens avgöranden hos Helsingfors hovrätt.

ADVOKATER, OFFENTLIGA RÄTTSBITRÄDEN OCH RÄTTEGÅNGSBITRÄDEN MED TILLSTÅND

Allmänt

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 rättegångsbi-

tråde eller av domaruppgifter. Ett offentligt rättsbiträde ska hederligt och samvetsgrant utföra de uppgifter som anförtratts honom eller henne samt iakttä 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 anförtratts 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 till-

stånd 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 anförtratts 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 ored-

lig, 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 i samband med tillsynen

Justitiekanslerns uppgiftsfält är i rättsligt avseende uppdelat så att det omfattar dels de uppgifter som föreskrivs för justitiekanslern i grundlagen, vilka innefattar laglighetskontroll av aktörer som sköter offentliga uppdrag, och dels övervakning av den verksamhet som utövas av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd. På övervakningen av aktörer som sköter offentliga uppdrag tillämpas lagen om justitiekanslern i statsrådet, medan lagen om advokater tillämpas på övervakningen av den verksamhet som utövas av advokater och offentliga rättsbiträden, och lagen om rättegångsbiträden med tillstånd tillämpas på övervakningen av den verksamhet som utövas av 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 också rätt att yrka på att Finlands Advokatförbunds sty-

relse 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. Under verksamhetsåret gjordes nio dylika 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 högsta domstolen meddelar besvärstillstånd. När hovrätten behandlar besvärssärendet ska justitiekanslern ges tillfälle att bli hörd med anledning av besvåren och vid behov lägga fram bevisning och annan utredning.

Justitiekanslern är däremot inte behörig att fastställa disciplinära påföljder för advokater. Om klagomål över en advokats förfarande anföras direkt hos justitiekanslern, överför justitiekanslern i allmänhet klagomålet till den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund för att behandlas i enlighet med tillsynsförfarandet. Under verksamhetsåret överfördes nio 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 klagomå-

let 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 avgjorts av Finlands Advokatförbund inte 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 anföras 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 av dess medlemmar 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.

Inom justitiekanslerns övervakning aktualiserades under verksamhetsåret framför allt yrkesskickligheten hos rättegångsbiträden med tillstånd och tillgodoseendet av klienternas rättsskydd. Klienternas behov av rättsskydd är särskilt accentuerat i asylärenden. I den utredning som justitieministeriet offentliggjorde i december 2018 konstaterades det att en asylsökande i allmänhet väljer sitt biträde på rekommendation av mottagningscentralen, andra asylsökande eller stödpersoner. De klarar inte av att bedöma biträdenas skicklighet eller yrkesetik, och kan således inte på basis därav välja ett så kompetent biträde som möjligt (Turvapaikanhakijat oikeusavun asiakkaina. Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 33/2018, s. 5–6).

I tillsynsnämndens avgöranden har problem med kvaliteten på den rättshjälp som tillhandahållits asylsökande aktualiserats bara sporadiskt. Detta torde bero på att anförandet av klagomål hos den tillsynsnämnd som finns i anslutning till

Finlands Advokatförbud eller hos justitiekanslern i praktiken har krävt assistans av en anställd vid mottagningscentralen eller av någon annan stödperson, och dessutom förutsatt att det funnits tillgång till tillräcklig information om klagomålsförfarandet. Den påföljd (anmärkning, varning eller återkallande av tillstånd) som ett rättegångsbiträde med tillstånd eventuellt påförs i samband med klagomålsförfarandet åtgärdar dock inte rättsskyddsproblemen för den asylsökande som anfört klagomålet. Det ovan refererade innebär att det finns ett ökat behov av effektivare förfaranden i samband med tillsynen över yrkesskickligheten hos rättegångsbiträden med tillstånd och över verksamhetens kvalitet, samt ett behov av att vid behov kunna begränsa verksamheten.

Justitiekanslern övervakar också att verksamheten vid rättegångsbiträdesnämnden och vid den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund uppfyller kraven på god förvaltning samt att rättsskyddet tillgodoses även för de advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd som blir föremål för tillsynsförfarandet. Justitiekanslern meddelade under verksamhetsåret två åtgärdsavgöranden i ärenden som berörde tillsynsnämndens förfarande.

Avgöranden

Besvär i ett ärende gällande återkallande av tillstånd att vara verksam som rättegångsombud och rättegångsbiträde

Justitiekanslern anförde besvär över rättegångsbiträdesnämndens beslut om en påföljd som påförts ett rättegångsbiträde med tillstånd. Rättegångsbiträdet med tillstånd hade i samband med skötseln av besvärssärenden som berörde asylsökande äventyrat rättsskyddet för flera av sina huvudmän genom sitt klandervärda förfarande. Rättegångsbiträdet hade bl.a. försummat att tillstålla en klient förvaltningsdomstolens beslut i dennes ärende, försummat att underrätta sina klienter om förvaltningsdomstolens beslut innan besvärstiden över besluten löpte ut samt försummat att tillstålla domstolen klienternas besvär inom utsatt tid. Rättegångsbiträdet hade även försummat att besvara flera av högsta förvaltningsdomstolens utredningsbegäranden och e-postförfrågningar.

Tillsynsnämnden hade gjort en framställning till rättegångsbiträdesnämnden om att nämnden skulle återkalla rättegångsbiträdets tillstånd. Rättegångsbiträdesnämnden hade emellertid beslutat påföra rättegångsbiträdet en påföljdsavgift på 3 000 euro som disciplinär påföljd. Nämnden hade motiverat den lindrigare påföljden med att den bristande yrkesskicklighet som berodde på begränsad arbetserfarenhet kunde ha utgjort en delorsak till rättegångsbiträdets klandervärda förfarande.

Justitiekanslern konstaterade dock i sina besvär att det med tanke på den rätt till en rättvis rättegång och till effektiva rättsmedel som garanteras i grundlagen och i konventionerna om de mänskliga rättigheterna är väsentligt att ett rättegångsbiträde handlar korrekt. Vid bedömningen av rättegångsbiträdets försummelser och de omständigheter som ska beaktas vid skärpning

eller lindring av påföljden ska också försummelse-ernas betydelse för tillgodoseendet av dessa rättigheter beaktas.

Justitiekanslern uppmärksammade i sina besvär att rättegångsbiträdets försummelser varit ägnade att äventyra tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna för klienter som stod i en särskilt sårbar ställning. Eftersom det var fråga om asylärenden kunde det i sista hand vara fråga om klienternas rätt till liv, hälsa och trygghet. Rättegångsbiträdesnämnden hade enligt justitiekanslerns uppfattning felaktigt betonat rättegångsbiträdets avsaknad av yrkesskicklighet som en grund för lindring av påföljden, istället för att betona klienternas rättsskydd. Justitiekanslern konstaterade i sina besvär att det i lagen om rättegångsbiträden med tillstånd bestäms att rättegångsbiträdet inte får ta emot ett uppdrag om han eller hon inte har den yrkeskompetens som uppdraget kräver eller annars inte förmår sköta uppdraget på tillbörligt sätt. Justitiekanslern ansåg med stöd av sin helhetsbedömning av ärendet att den berörda personens tillstånd att vara verksam som rättegångsombud och rättegångsbiträde borde återkallas (OKV/124/41/2018; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Johanna Koivisto).

Tillsynsnämndens förfarande

I ett klagomål aktualiserades ett fall där en anställd vid tillsynsnämnden hade sänt klaganden ett meddelande om att det klagomål som gällde klagandens advokats förfarande inte hade tagits till behandling, eftersom tillsynsnämnden inte undersöker sådana klander som redan har behandlats. Enligt lagen om advokater och enligt tillsynsnämndens arbetsordning är det tillsynsnämnden som beslutar om ett ärende tas till prövning på nytt. Justitiekanslern konstaterade att det hade inträffat ett procedurfel då det ärende som

gällde ny undersökning av klandren med anledning av den nya utredning som klaganden lämnat in inte hade förts till tillsynsnämnden för avgörande. Justitiekanslern uppmärksammade den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund på vikten av att noggrant iaktta bestämmelserna om tillsynsärendenas behandling (OKV/1537/1/2017; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Laura Pyökäri).

I ett annat fall hade tillsynsnämnden genom ett handläggningsavgörande beslutat skjuta upp behandlingen av ett tillsynsärende rörande en advokat som varit verksam som utredningsman tills domstolen meddelat sitt beslut i det ärende som gällde klander mot utredningsmannens slutredovisning och detta beslut vunnit laga kraft. Tillsynsnämnden ansåg att det med hjälp av rättegångsförfarandet var möjligt att få utredning om sådana frågor som var av betydelse med tanke på avgörandet av tillsynsärendet. Det var fråga om en ärendehelhet som omfattade tillsynsärenden rörande fyra olika advokater, och avsikten var att dessa skulle avgöras samtidigt, efter att domstolsbeslutet vunnit laga kraft. För de tre andra advokaternas del hade tillsynsärendenas behandling likaså skjutits upp, men tillsynsnämnden hade inte fattat några särskilda beslut om uppskoven eller sänt parterna något brev om saken. I sin utredning uppgav tillsynsnämnden att nämnden i fortsättningen skulle fästa större vikt vid sändandet av skriftliga meddelanden.

Enligt justitiekanslern hade tillsynsnämnden inte överskridit sin prövningsrätt i ärendet då

den hade skjutit upp tillsynsärendenas behandling. Med tanke på rättsskyddet för den advokat som är part i ett tillsynsärende måste dock utgångspunkten vara att ett skriftligt förfarande iakttas i samband med alla kontakter som hänför sig till tillsynsärendet. Till detta hör att advokaten skriftligen ska underrättas om alla sådana omständigheter som är av betydelse med tanke på tillsynsärendets behandling. Av de allmänna förvaltningsrättsliga principerna följer å sin sida att tillsynsnämnden ska behandla likadana fall på samma sätt. Det är möjligt att avvika från kravet på jämlikt bemötande bara om det finns objektiva grunder för det. Enligt utredningen förekom det inte några sådana grunder i det aktuella fallet. Med tanke på ett jämlikt bemötande av de advokater som avsågs i klagomålsärendet skulle det ha varit motiverat för tillsynsnämnden att fatta skriftliga beslut om handläggningen i alla fyra tillsynsärenden.

Justitiekanslern delgav tillsynsnämnden sin uppfattning om att en advokat som är föremål för ett tillsynsförfarande ska tillställas skriftliga underrättelser om sådana omständigheter som är av betydelse med tanke på ärendets behandling, exempelvis om att behandlingen skjuts upp i väntan på ett domstolsavgörande. Dessutom ska tillsynsnämnden med tanke på jämlikheten agera på samma sätt i alla tillsynsärenden (OKV/778/1/2018; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Johanna Koivisto).

Utlåtanden

Behoven av ändring av lagen om rättegångsbiträden med tillstånd

Justitiekanslern gav ett utlåtande om bedömningspromemorian om behoven av ändring av lagen om rättegångsbiträden med tillstånd. Justitiekanslern hade år 2017 tillställt justitieministeriet ett initiativ till ändring av lagen, eftersom det i samband med laglighetskontrollen hade uppdagats flera brister i den.

Justitiekanslern ansåg att rättegångsbiträdensnämnden borde kunna begära en utredning om sökandens förtrogenhet med de aktuella uppgifterna. Enligt justitiekanslern är det av rättsskyddsskäl nödvändigt att rättegångsbiträdensnämnden ges större prövningsrätt vid beviljandet av tillstånd, så att allvarliga brister i sökandens yrkesskicklighet kan beaktas vid tillståndsprövningen. Detta skulle främja förbättrandet av kvaliteten på rättegångsombudens arbete, vilket hör till målsättningarna med tillståndssystemet, men inte i någon större mån göra det svårare att erhålla tillstånd. Beträffande kravet på sökandens redbarhet ansåg justitiekanslern att man i särskilda fall vid tillståndsprövningen ska kunna ta hänsyn till om en straffprocess mot sökanden pågått exceptionellt länge och det därför förlöpt en lång tid från det att sökanden gjort sig skyldig till brottet i fråga. Av jämlikhetsskäl betraktade justitiekanslern däremot förslaget om en övre åldergräns som problematiskt.

Vidare ansåg justitiekanslern att tillsynen bör omfatta all yrkesverksamhet som utövas av rättegångsbiträden med tillstånd. Det skulle finnas skäl att förtydliga den lagstiftning som berör tillsynens omfattning. Frågan om till vilken del den verksamhet som utövas av rättegångsbiträden med tillstånd omfattas av tillsynen och hur tydliga bestämmelser det finns om saken är en väsent-

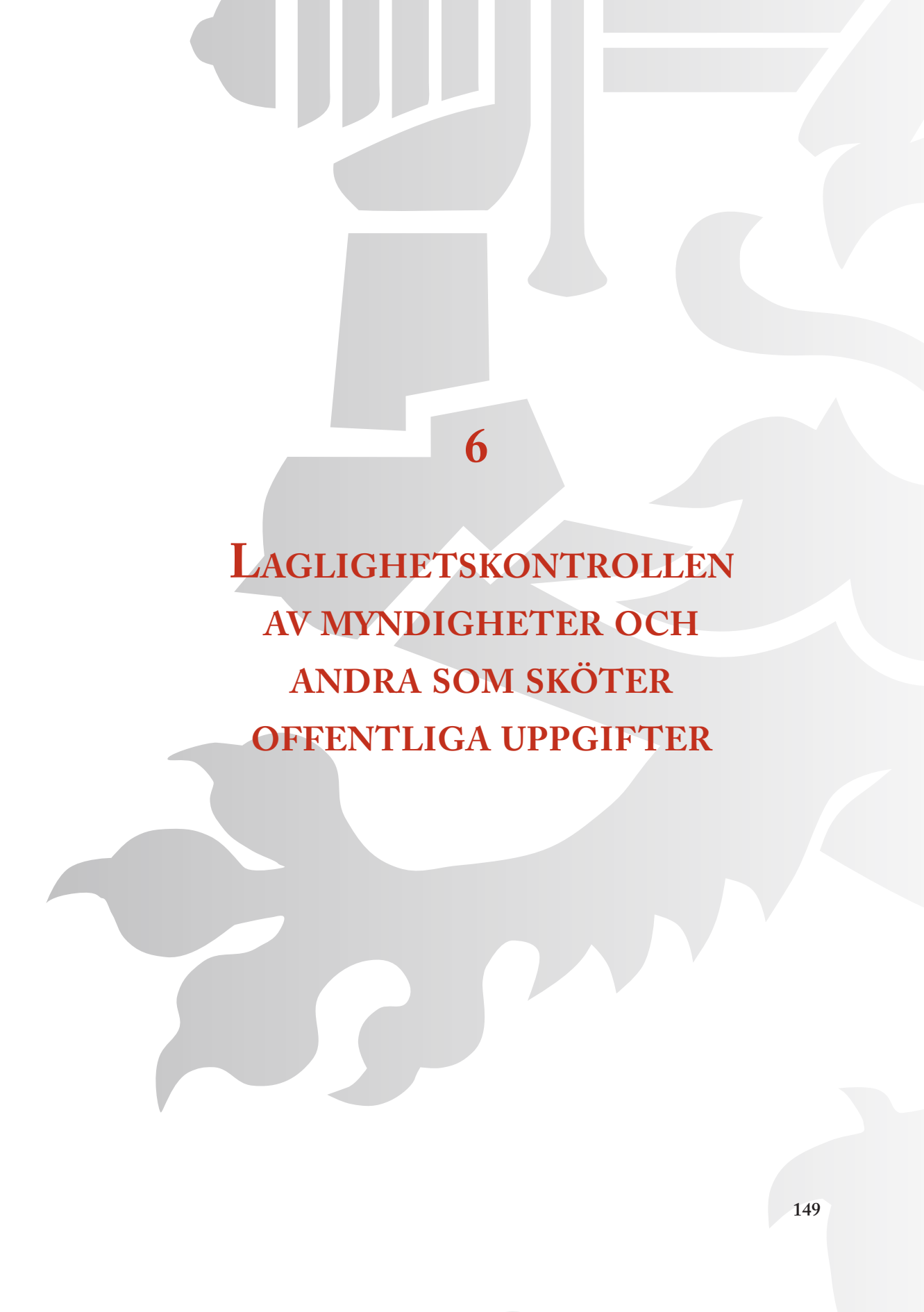
lig fråga med tanke på rättsskyddet för både klienterna och rättegångsbiträdena med tillstånd. För närvarande omfattas rättegångsbiträden med tillstånd av tillsynen till den del det gäller rättegångsärenden, medan den övriga rättsliga rådgivningen och utarbetandet av t.ex. testamenten och olika avtal faller utanför tillsynen. Justitiekanslern ansåg att också arvdestvister som berör rättegångsbiträden med tillstånd bör kunna behandlas vid tillsynsnämnden, på samma sätt som för advokaters del. I fortsättningen borde man även kunna utöva effektiv tillsyn över att ett rättegångsbiträde med tillstånd har en ansvarsförsäkring. Vidare ansåg justitiekanslern att det ska vara möjligt att utföra inspektioner vid alla byråer som tillhandahåller rättsliga tjänster för konsumenter.

Enligt justitiekanslerns uppfattning talar ändamålsenlighetssynpunkter för rättegångsbiträdensnämndens förslag om slopande av det förfarande där disciplinära ärenden rörande rättegångsbiträden med tillstånd behandlas både vid rättegångsbiträdensnämnden och vid tillsynsnämnden, eftersom dessa förfaranden överlappar varandra. En behandling av ärendena bara vid tillsynsnämnden skulle försnabba processen avsevärt. Tillsynsnämnden har också den sakkännedom som behövs för att behandla ärendena. Eftersom tillsynsnämnden dock inte är en myndighet, måste de grundlagsaspekter som hänför sig till slopandet av ärendenas behandling vid rättegångsbiträdensnämnden bedömas särskilt med beaktande av 124 § i grundlagen och dess bestämmelse om betydande utövning av offentlig makt. När det gäller föreningsfriheten måste man bedöma om den tillsynsnämnd som finns i anslutning till advokatföreningen kan fatta beslut om återkallande av tillståndet för ett rättegångsbiträde med tillstånd trots att rättegångsbiträdet inte hör till advokatföreningen.

Vidare finns det behov av att utvidga justitiekanslerns rätt att överklaga besluten så att

denna rätt också omfattar hovrättens avgöranden som gäller beviljandet av tillstånd. Däremot verkar det inte med avseende på laglighetskontrollen finnas behov av att utvidga justitiekanslerns rätt att överklaga besluten så att denna rätt skulle omfatta alla rättegångsbiträdesnämndens positiva tillståndsbeslut. Rätten att överklaga besluten kunde vara av faktisk betydelse för rättsskyddet närmast i sådana fall där rättegångsbiträdesnäm-

den haft till uppgift att bedöma utredningar som berör sökandens lämplighet för uppdraget som rättegångsombud och rättegångsbiträde, ifall det i framtiden blir möjligt att bedöma t.ex. sökandens yrkesskicklighet i samband med tillståndsprövningen (OKV/21/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Johanna Koivisto).



6

LAGLIGHETSKONTROLLEN AV MYNDIGHETER OCH ANDRA SOM SKÖTER OFFENTLIGA UPPGIFTER

ÖVERVAKNINGEN AV MYNDIGHETERNAS VERKSAMHET

Utgångspunkter

- Övervakningen av myndigheternas och statsrådets verksamhet bildar en helhet med avseende på laglighetskontrollen.
- Genom att använda sig av de olika övervakningsmetoderna och kombinera dem på ett ändamålsenligt sätt granskar justitiekanslern om myndighetsverksamheten är korrekt och om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses i praktiken.
- Den högsta laglighetskontrollen utgör till sin karaktär sådan övervakning som innefattar tillsyn över myndigheternas egen interna laglighetskontroll och utgör ett komplement till den.
- Målsättningarna är att laglighetskontrollen ska vara verkningsfull, högklassig och snabb.

Övervakningsåtgärderna omfattar

- behandling av klagomål,
- inspektioner, samt
- behandling av ärenden på eget initiativ.

Behandling av klagomål

- Justitiekanslern undersöker ett inkommet klagomål ifall det finns anledning att misstänka att en person eller en myndighet eller institution som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet har handlat lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sina skyldigheter, eller om justitiekanslern annars anser att det finns orsak till det.
- Med anledning av klagomålet 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.
- Justitiekanslern behandlar inte klagomål som gäller ärenden som är äldre än två år, om det inte finns särskilda skäl till det.

Inspektioner

- Inspektionerna gör det möjligt att granska bl.a. myndighetsverksamhetens enhetlighet och allmänna fel som förekommer i samband med myndigheternas tillämpningspraxis.
- Inspektionerna har en förebyggande verkan.
- Inspektionerna främjar växelverkan och utbytet av information med de aktörer som omfattas av övervakningen.
- Inspektionerna kan ge information om brister och problem i lagstiftningen.

Ärenden som behandlas på eget initiativ

- Justitiekanslern undersöker på eget initiativ framför allt ärenden som berör strukturella problem (t.ex. brister i författningar, anvisningar eller tjänstemäns utbildning).
- Iakttagelser som gjorts inom ramen för den övriga laglighetskontrollen och mediebevakningen kan likaså leda till att ett ärende tas till behandling på eget initiativ.

Påföljder

- De högsta laglighetsövervakarna kan förordna att åtal ska väckas samt driva åtalet i ärenden som omfattas av deras laglighetskontroll.
- Justitiekanslern kan tilldela anmärkningar.
- Justitiekanslern kan fästa uppmärksamhet vid det förfarande som lag och god förvaltningssed kräver.
- Justitiekanslern kan vidta åtgärder för att få till stånd rättelse i ett ärende (framför allt genom extraordinärt ändringssökande i rättsskipningsärenden).
- Justitiekanslern har dessutom rätt att lägga fram förslag till översyn eller ändring av bestämmelser och föreskrifter, om det vid övervakningen har uppdagats brister eller motstridigheter i dem eller de har föranlett ovisshet eller skiljaktiga tolkningar inom rättsskipningen eller förvaltningen.

STATSRÅDETS KANSLI

Utlåtanden

I anslutning till statsrådsövervakningen gavs under verksamhetsåret följande utlåtande som berörde statsrådets kanslis verksamhetsområde:

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av lagen om statsrådet (ministerns ed och försäkran) (OKV/19/20/2018), se s. 62

UTRIKESFÖRVALTNINGEN

Utlåtanden

Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Justitiekanslern gav ett utlåtande om utkastet till rapport om ikraftsättandet av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Rapporten innefattar en redogörelse för de åtgärder som Finland har vidtagit för att uppfylla de förpliktelser som anges i konventionen.

Justitiekanslern konstaterade att rättigheterna för personer med funktionsnedsättning har aktualiserats i ett antal klagomål som anförts hos justitiekanslern. I de beslut som fattats med anledning av klagomålen har det slagits fast att det förekommit försummelser bl.a. vid bedömningen av servicebehovet och vid beslutsfattandet om tjänster för personer med funktionsnedsättning samt när det gällt att utarbeta en serviceplan inom utsatt tid och på ett behörigt sätt. Det har också fästs vikt vid att besluten om tjänster för personer med funktionsnedsättning ska motiveras på det sätt som förvaltningslagen förutsätter. Dessutom har det uppdagats ogrundade dröjsmål vid behandlingen av omprövningsbegäranden och besvär som anförts hos förvaltningsdomstolen. I ett fall uppmärksammades en kommun på vikten av att verkställa förvaltningsdomstolens laga kraft vunna beslut i ett ärende som gällde anordnandet av personlig assistans.

Klagomålen har även föranlett ställningstaganden gällande anordnandet av personlig assis-

tans med hjälp av ett sådant arrangemang där en gravt handikappad person är arbetsgivare för sin assistent. I detta sammanhang har kommunen enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp en skyldighet att handleda och bistå den gravt handikappade i frågor som gäller avlöandet av den personliga assistenten. Enligt det beslut som meddelades med anledning av ett av klagomålen finns det i samband med revideringen av lagstiftningen om tjänster för personer med funktionsnedsättning skäl att fästa vikt vid att bestämmelserna om skyldigheten att tillhandahålla handledning och bistånd ska vara tydliga. Likaså finns det skäl att fästa vikt vid uppgifternas innehåll och rättsliga karaktär samt vid de krav som ställs på lagstiftningen inom detta område.

Justitiekanslern hänvisade dessutom till ett ärende som gällde integritetsskyddet och självbestämmanderätten för en person med funktionsnedsättning, vilket var under behandling vid justitiekanslersämbetet. Biträdande justitiekanslern hade på basis av en tidningsartikel på eget initiativ beslutat undersöka frågor rörande skötseln av intimhygienen för sådana personer med funktionsnedsättning som bor i servicebostäder. Social- och hälsovårdsministeriet redogjorde i sitt utlåtande om saken bl.a. för de anvisningar som Tillstånds- och tillsynsverket inom social- och hälsovården (Valvira) och Institutet för hälsa och välfärd (THL) utfärdat om självbestämmanderätten för personer med funktionsnedsättning och om deras rätt att påverka anordnandet och

genomförandet av de tjänster som tillhandahålls dem. Av utlåtandet framgick det också att lagstiftning som berör ämnet är under beredning vid ministeriet. Biträdande justitiekanslern bad social- och hälsovårdsministeriet lämna in en utredning om hur ministeriet, Valvira och THL i anslutning till utfärdandet av ovan avsedda anvisningar och vid beredningen av författningar om saken iakttar den skyldighet som föreskrivs i konventionen att engagera personer med funktionsnedsättning i processen.

Justitiekanslern konstaterade som en generell iakttagelse att rapportutkastet till stora delar utgjordes av en förteckning över relevant lagstiftning och över olika åtgärder. Utkastet innehöll endast en begränsad analys av tillgodoseendet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning och av den utveckling som skett inom detta område, och den innehöll knappast någon bedömning alls av bestämmelsernas och åtgärdernas konsekvenser med avseende på tillgodoseendet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Dessutom saknades en redogörelse för rättspraxisen t.ex. rörande tillämpningen av lagen om service och stöd på grund av handikapp (OKV/20/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Irma Tolmunen).

Ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter

Utrikesministeriet hade bett bl.a. justitiekanslern ge ett utlåtande för utarbetandet av Finlands femte periodiska rapport om verkställigheten av ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter. I Finland tillämpas ramkonventionen på samer, romer, finska medborgare som använder svenska, ryskspråkiga, tatarer, judar och karelskspråkiga.

Justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande allmänt att frågor som hänför sig till skyddet för minoriteter aktualiseras i justitiekanslerns arbete i samband med övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Denna övervakning sker i huvudsak i samband med avgörandet av klagomål, i samband med inspektionerna hos myndigheter och i samband med givandet av utlåtanden om lagstiftningsförslag i anslutning till statsrådsövervakningen.

Till den del det gällde tillgodoseendet av samernas rättigheter hade särskilt samernas faktiska påverkningsmöjligheter aktualiserats i justitiekanslerns avgöranden och utlåtanden under åren 2017–2018. När det gällde ställningen för finska medborgare som använder svenska hade man under de nämnda åren granskat tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna inom social- och hälsovården (barnskyddstjänsterna och det nationella hälso- och sjukvårdsarkivet Kanta), i samband med lagberedningen och utbildningen (yrkeshögskolor och advokatexamen) och i samband med myndigheternas kommunikation i sociala medier (OKV/38/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Pia Tulkki-Ansinn).

Avgöranden

MINISTERIET

Utläggningen av uppehållstillståndstjänster i Ankara

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot att Finlands ambassad i Ankara hade lagt ut sina uppehållstillståndstjänster till en extern tjänste-

producent. Klaganden ansåg bl.a. att det hade blivit näst intill omöjligt att lämna in en ansökan om uppehållstillstånd i pappersform.

Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare kunde man dock inte på rättsliga grunder konstatera att utlänningslagens villkor för utläggning av uppehållstillståndstjänster inte skulle ha uppfyllts i det aktuella fallet. Av utrikesministeriets utredning och av det avtal som ingåtts med tjänsteproducenten framgick det att inlämnandet av ansökningar om uppehållstillstånd i Ankara hade styrts kraftigt i riktning mot användning av e-tjänsten. Migrationsverkets utredning visade att styrningen mot användning av e-tjänsten kan leda till att ansökan blir förkastad i det fall att sökanden har bristfälliga språkkunskaper eller IT-kunskaper och därför de facto inte klarar av att använda e-tjänsten på egen hand. Det är inte uteslutet att det finns sådana personer bland sökandena. Om en sådan person anvisas att använda e-tjänsten kan detta enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare äventyra tillgodoseendet av personens rättsskydd. Då man även beaktar uppehållstillståndets betydelse för sökanden, skulle det enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare vara viktigt att trygga möjligheten att lämna in ansökan i pappersform, på "traditionellt sätt". Dessutom ska det finnas noggranna anvisningar om inlämnandet av ansökan.

Med tanke på sökandenas rättsskydd betraktade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare det också som problematiskt att den externa tjänsteproducenten på sina internetsidor uppgav att sidorna kan innehålla information som avviker från Migrationsverkets uppgifter. Sökanden kan således inte vara säker på att han eller hon genom att följa den externa tjänsteproducentens anvisningar lyckas lämna in ansökan korrekt.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade utrikesministeriet på sin uppfattning om att det skulle finnas skäl att trygga möjligheten att lämna in en ansökan om uppehållstillstånd i pappersform och uträtta saken på "traditionellt sätt", även om sökandena i regel anvisas att använda e-tjänsten. Han bad utrikesministeriet senast den 15 september 2018 meddela vilka åtgärder ministeriet vidtagit med anledning av de synpunkter han framfört i beslutet. Dessutom bad han ministeriet och Migrationsverket meddela ifall det uppdagats sådana konkreta situationer där ansökan om uppehållstillstånd för en person som anvisats använda e-tjänsten i Ankara blivit förkastad på grund av att personen i fråga de facto inte kunnat använda sig av e-tjänsten (OKV/429/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Laura Pyökäri).

JUSTITIEFÖRVALTNINGEN

Den mest betydande kategorin av klagomål som berörde justitieförvaltningen omfattade under verksamhetsåret utöver de ovan refererade domstols- och åklagarärendena även de klagomål som anförts över utökningsmyndigheternas förfarande, vars antal ökade en aning i förhållande till året innan. Under året inleddes 65 sådana ärenden (45 år 2017) och avgjordes 63 sådana ärenden (39 år 2017). I ett av de avgjorda ärendena fanns det anledning att rikta kritik mot utökningsmyndighetens förfarande.

Utlåtanden och framställningar

Förslag om ändring av bestämmelserna om militär rättegång

Justitiekanslern gjorde en framställning om upphävande av vissa bestämmelser i militära rättegångsförordningen och om revidering av militära rättegångslagen. Enligt justitiekanslern står bestämmelserna i förordningens 1 och 2 §, som gäller behörighetsvillkoren för militära ledamöter och återkallande av förordnanden, i strid med bestämmelserna i grundlagen, militära rättegångslagen och domstolslagen. Lagstiftningen är otydlig och medför risk för divergerande tolkningar om de militära ledamöternas rätt att kvarstå i sitt uppdrag. Av denna anledning finns det enligt justitiekanslern särskilda skäl för justitieministeriet att skyndsamt vidta lagstiftningsåtgärder i ärendet.

Enligt 1 § i militära rättegångsförordningen ska förordnandet att vara verksam som militär ledamot vid en underrätt eller hovrätt återkallas, om den militära ledamotens tjänstgöringsförhållande upphör eller en militär ledamot vid en underrätt övergår till tjänstgöring utanför domstolens domkrets. I förordningens 2 § finns föreskrifter om förordnande av en ny militär ledamot eller suppleant i dylika situationer.

Enligt militära rättegångslagen är mandatperioden för militära ledamöter två år, och på militära ledamöters ställning och rätt att kvarstå i uppdraget tillämpas vad som i 17 kap. i domstolslagen föreskrivs om sakkunnigledamöter. Enligt domstolslagen kan en sakkunnigledamot vid utgången av mandatperioden entledigas från uppdraget bara om sakkunnigledamoten uppnår den avgångsålder som föreskrivs för domare eller om det finns en sådan grund för entledigande från uppdraget som föreskrivs i 17 kap. 18–21 § i domstolslagen. Det faktum att en militär ledamot vid en underrätt övergår till tjänstgöring utanför tingsrättens domkrets utgör inte en sådan grund.

Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen ska bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag utfärdas genom lag. I 103 § i grundlagen bestäms det att en domare inte kan förklaras förlustig sin tjänst på något annat sätt än genom en dom av en domstol. En domare får inte heller utan eget samtycke förflyttas till en annan tjänst, om inte förflyttningen beror på omorganisation av dom-

stolsväsendet. De ovan nämnda bestämmelserna innebär att en domares ställning ska regleras på lagnivå. Detta krav gäller också domstolarnas militära ledamöter. I 1 § i militära rättegångsförordningen föreskrivs det om återkallande av en militär ledamots förordnande, vilket med stöd av 80 § 1 mom. i grundlagen ska regleras i lag. Det bemyndigande att utfärda förordningar som anges i 30 § i militära rättegångslagen uppfyller inte heller grundlagens krav på noggrannhet och exakt avgränsning.

Justitiekanslern lade fram sitt förslag till ändring av dessa bestämmelser med stöd av 7 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet. Enligt den nämnda paragrafen har justitiekanslern rätt att lägga fram förslag till utveckling 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.

Justitieministeriet tillsatte den 1 mars 2019 en arbetsgrupp som ska utreda behovet av ändring av bestämmelserna om militär rättegång samt bereda de ändringar av författningarna som behövs (OKV/24/50/2018; framställningen gjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Johanna Koivisto).

Bedömningspromemorian om den senaste utvecklingen och framtida utvecklingsbehov i strafflagen

Justitiekanslern gav ett utlåtande om bedömningspromemoria om den senaste utvecklingen och framtida utvecklingsbehov i strafflagen. Justitiekanslern ansåg att bedömningspromemorian är gediget utarbetad och konstaterade att han förordade det tillvägagångssätt där riktlinjerna för kriminalpolitiken utarbetas på grundval av sådan noggrann utredning och bedömning samt analy-

tisk granskning av olika alternativ av den typ som ingår i bedömningspromemorian. Han lyfte dock fram vissa allmänna iakttagelser.

Enligt justitiekanslern hade man i bedömningspromemorian väl identifierat de grundlagsfrågor som berör straffrättstillämpningen och även straffskalorna, dvs. de statsförfattningsrättsliga kriminaliseringsprinciperna. Å andra sidan konstaterade justitiekanslern att Europadomstolen i sin rättspraxis slagit fast att de krav som hänför sig till de mänskliga rättigheterna även innefattar effektivt tillhandahållande av straffrättsligt skydd samt välfungerande och tillräckligt effektiva processer.

Frågan om vad som kriminaliseras och hur sträng bestraffningen ska vara hör enligt justitiekanslern i huvudsak till lagstiftarens samhällspolitiska prövning, medan de statsförfattningsrättsliga principerna skapar allmänna ramar för denna prövning. Inom ett rättsområde av sådan art som straffrätten utgör ska den samhällspolitiska prövningen dock vara så konsekvent som möjligt och grunda sig på ett omfattande och mångsidigt faktamaterial. Justitiekanslern förenade sig med den uppfattning som framgick av bedömningspromemorian, där det konstaterades att också andra än straffrättsliga åtgärder ofta är viktiga såväl för förebyggande av brott och återfallsbrott som med tanke på offrets ställning. Justitiekanslern betonade således samarbetet mellan olika förvaltningsområden och betydelsen av att förbättra samarbetet vid förebyggandet av brott och vid tillhandahållandet av stödtjänster bl.a. i samband med sexual- och våldsbrott.

Justitiekanslern förhöll sig positiv till utarbetandet och ibruktagandet av ett sådant ramverk för en kostnads-nyttöanalys som föreslagits i bedömningspromemorian som ett tilläggsverktyg inom kriminal- och kontrollpolitiken. Ramverket för analysen måste dock utarbetas noggrant, och det ställs stora transparenskrav både

på ramverket och på dess tillämpning. Justitiekanslern ansåg ändå att kostnads-nyttoanalysen endast bidrar med en tilläggssynvinkel, som inte kan ersätta den helhetsbedömning som baserar sig på kvalitativa kriterier och avvägningar. En transparent användning av ramverket kan emellertid förbättra nivån på den kriminalpolitiska beredningen och debatten.

Justitiekanslern uppmärksammade även de EU-författningar och författningsprojekt som lyfts fram i bedömningspromemorian. Motsvarande noteringar kan anknytas också till EU:s nya bestämmelser om terrorismbrott och till deras verkställighet i Finland. Unionslagstiftningen berör i allt större utsträckning och på ett allt djupare plan också straffrätten, och täcker i allt högre grad även brottsrekvisiten, straffen och straffskalorna. Dessutom täcker den frågor som berör delaktighet och uppsåt samt bevisning, liksom den korrekta mätningen av straff för en enskild gärningshelhet, och exempelvis den reglering som berör betydelsen av effektiv ånger och utträde ur en kriminell grupp. Kontroll- och kriminalpolitiken omfattas således delvis av EU:s behörighet. Av unionens behörighet följer dock att unionslagstiftningen inte är heltäckande, utan täcker vissa frågor. Den internationella regleringen medför även i övrigt ett ökat tryck på bruket av straffrättsliga metoder. Som ett exempel kan man nämna de rekommendationer till åtgärder beträffande korruption bland riksdagsledamöter som utfärdats av GRECO, dvs. Europarådets organ mot korruption.

Justitiekanslern ansåg att den internationella regleringen orsakar differentiering i fråga om den nationella strafflagen och det system som föreskrivs i den, vilket inte främjar en tydlig lagtillämpning eller strafflagens allmänpreventiva verkan, i synnerhet inte lagens indirekta verkningar som hänför sig till upprätthållandet av moralen. Enligt justitiekanslern skulle det utö-

ver den bedömning som utförts i detta sammanhang finnas skäl att inom en snar framtid delvis ompröva den reglering som berör strafflagens allmänna läror samt förhållandet mellan dessa och unionslagstiftningen samt den internationella utvecklingen. Enligt justitiekanslern behövs det fortsatt arbete också för att de straffskalor som ingår i strafflagen ska vara konsekventa och förenliga med proportionalitetsprincipen. I samband med det fortsatta arbetet kunde man även dryfta de principer utifrån vilka differentieringen av det straffrättsliga systemet kunde hanteras på det nationella planet.

Därutöver ansåg justitiekanslern att det finns skäl att utföra en närmare granskning av den begränsade realiseringen av straffansvaret för juridiska personer som aktualiserats i bedömningspromemorian, samt de omständigheter som i praktiken utgör hinder för detta. Den oenhetliga och bristande realiseringen av straffansvaret för juridiska personer har inom EU lett till att man infört mycket kännbara förvaltningsrättsliga sanktioner. Ett exempel på detta utgörs av regleringen i EU:s allmänna dataskyddsförordning (OKV/16/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Juha Sihto).

Principer för regleringen om administrativa påföljder av straffkaraktär

Justitiekanslern gav ett utlåtande om det utkast till betänkande av en arbetsgrupp tillsatt av justitieministeriet som innefattade förslag till principer för regleringen om administrativa påföljder av straffkaraktär, avsedda att användas som stöd vid lagberedningen.

Justitiekanslern betonade i sitt utlåtande framför allt den princip för regleringen som berör tryggandet av de grundläggande fri- och rättighe-

terna. Han konstaterade att man vid beredningen av bestämmelser om administrativa påföljder av straffkaraktär ska utföra en heltäckande bedömning av vilka grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter påföljderna påverkar. Konsekvenserna ska presenteras och behandlas i den regeringsproposition som berör bestämmelserna. I regeringspropositionen ska man ta ställning till bestämmelsernas grundlagsenlighet och till om de är förenliga med de förpliktelser som följer av de internationella konventionerna om de mänskliga rättigheterna. Justitiekanslern konstaterade dessutom att man vid beredningen av sådan reglering som berör administrativa påföljder av straffkaraktär ska beakta det som grundlagsutskottet framfört om påföljderna och om reglerandet av dem, samt de ställningstaganden som Europadomstolen och EU-domstolen lagt fram inom ramen för sin rättspraxis (OKV/70/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Marjo Mustonen).

I anslutning till statsrådsövervakningen gavs under verksamhetsåret dessutom följande utlåtanden som berörde justitieförvaltningen:

- Utkastet till regeringsproposition med förslag till upphävande av lagen om offentliga kunngörelser (OKV/10/20/2018), se s. 60
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av strafflagen i anslutning till landskaps- och social- och hälsovårdsreformen (OKV/18/20/2018), se s. 62
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till översyn av konkurslagen (OKV/26/20/2018), se s. 63
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till genomförande av direktivet om EU-be drägerier (OKV/28/20/2018), se s. 67
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagstiftning om Domstolsverket (OKV/32/20/2018), se s. 66
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av sametingslagen (OKV/39/20/2018), se s. 69
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av fängelselagen, häktningslagen, lagen om verkställighet av böter och tvångsmedelslagen (ingripande i obemannade fordons färd) (OKV/51/20/2018), se s. 74
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av strafflagen (sexualbrott mot barn) (OKV/64/20/2018), se s. 77
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av lagen om sammankomster (OKV/86/20/2018), se s. 81

Avgöranden

MINISTERIET

Förfarandet vid tillsättande av ett tidsbestämt tjänsteförhållande

Justitieministeriet hade fattat beslut om utnämning av en konsultativ tjänsteman till ett tidsbestämt tjänsteförhållande för perioden 1.1–31.12.2017 och därefter för perioden 1.1–31.3.2018, dvs. sammanlagt för över ett år.

Enligt statstjänstemannaförordningen ska beslut om utnämning till ett tjänsteförhållande för viss tid som varar högst ett år fattas av respektive ämbetsverk. Beslut om utnämning till ett tjänsteförhållande för viss tid som varar över ett år ska fattas av den myndighet som skulle utnämna till motsvarande tjänst. Enligt reglementet för statsrådet avgör statsrådets allmänna sammanträde ärenden som gäller utnämning till ett tjänsteförhållande för viss tid som överstiger ett år, när

republikens president eller statsrådets allmänna sammantråde är utnämmande instans beträffande motsvarande tjänst. Enligt reglementet för statsrådet utnämns konsultativa tjänstemän av statsrådet.

Enligt vedertagen tolkning ska statsrådets allmänna sammantråde fatta beslut om utnämningen då en utnämning för viss tid som underskrider ett år förlängs så att tjänsteförhållandet i sin helhet varar över ett år. Justitieministeriet hade således i det aktuella fallet överskridit sina befogenheter genom sitt förfarande.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade justitieministeriet på skyldigheten att föra ett ärende som berör utnämning till ett tjänsteförhållande för viss tid som i sin helhet överstiger ett år till statsrådets allmänna sammantråde för avgörande, när det hör till statsrådets allmänna sammanträdes behörighet att fatta beslut om utnämning till motsvarande tjänst (OKV/5/50/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Johanna Koivisto).

DOMSTOLARNA OCH ÅKLAGARVÄSENDET

Se rätten till en rättvis rättegång i kapitel 5, s. 115.

UTSÖKNINGSVÄSENDET

Avbrytande av verkställigheten efter ett beslut om utmätning av periodisk inkomst

Ett klagomål gällde ett fall där en häradsutmätningsman, efter att ha fått kännedom om att den överordnade häradsfogden hade fattat beslut om avbrytande av verkställigheten i ett utsökningsärende som gällde obetalda skatter, hade underlåtit

att återkalla det förordnande om innehållning av gäldenärens lön som hade meddelats gäldenärens arbetsgivare. Förordnandet hänförde sig till det beslut om utmätning av gäldenärens periodiska inkomst, dvs. lön, som hade fattats före beslutet om avbrytande av verkställigheten. Häradsutmätningssmannen hade motiverat sitt förfarande med att avbrytandet av verkställigheten berörde bara de verkställighetsåtgärder som hade vidtagits efter beslutet i fråga. Häradsfogden, som var häradsutmätningssmannens chef, delade denna uppfattning.

Den ledande häradsfogden vid utsökningsverket konstaterade emellertid i sin utredning, liksom Riksfogdeämbetet i sitt utlåtande, att häradsutmätningssmannen borde ha avbrutit utmätningen av lönen genom att återkalla det förordnande om innehållning av lönen som hade meddelats gäldenärens arbetsgivare. Som grund för sin uppfattning hänvisade de till den ståndpunkt som framförts i rättslitteraturen samt till högsta domstolens avgörande 2007:51. Det nämnda avgörandet gällde utmätning av hyresinkomster, men den rättsregel som framgick av avgörandet kunde tillämpas på utmätning också av andra slags periodiska inkomster.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att den ledande häradsfogdens och Riksfogdeämbetets tolkning var mer motiverad än häradsutmätningssmannens och häradsfogdens tolkning. Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare borde häradsutmätningssmannen efter att ha fått kännedom om den överordnade häradsfogdens beslut om avbrytande av verkställigheten ha återkallat det förordnande om fortlöpande innehållning av lönen som hade meddelats klagandens arbetsgivare. Förfarandets klandervärdhet minskades emellertid av att häradsutmätningssmannen hade handlat i enlighet med sin chefs anvisningar. Dessutom hade de negativa konsekvenserna för gäldenären lindrats av

att häradsutmätningsmannen senare hade redovisat de felaktigt utmätta penningmedlen till gäldenären.

Av den utredning och det utlåtande som inhämtades med anledning av klagomålet kunde man sluta sig till att det bland tjänstemännen inom utsökningsväsendet förekom divergerande uppfattningar om vad den bestämmelse i lagen om verkställighet av skatter och avgifter som gäller avbrytande av verkställigheten innebär i en sådan situation där gäldenärens periodiska inkomst har blivit föremål för utmätning innan det fattats beslut om avbrytande av verkställigheten. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade således att det fanns skäl för Riksfogdeämbetet att bedöma huruvida det skulle vara motiverat att vidta åtgärder för att säkerställa en enhetlig verkställighetspraxis och enhetligt rättsskydd i dylika situationer (OKV/1276/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Tom Smeds).

DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN

Förfarandet vid offentliggörandet av en notis

Diskrimineringsombudsmannens byrå hade offentliggjort en notis med följande rubrik: "Diskrimineringsombudsmannen önskar att kyrkan ska hitta en metod för att göra det möjligt att viga kvinno- och manspar – kyrkan är skyldig att främja likabehandling". I ett klagomål riktades det kritik mot att diskrimineringsombudsmannen tagit ställning till det initiativ om vigsel av kvinno- och manspar som var under behandling vid kyrkomötet, trots att det är kyrkan själv som fattar beslut om villkoren för kyrklig vigsel.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att diskrimineringsombudsmannens notis gällande det initiativ som lagts fram för evangelisk-lutherska kyrkans kyrkomöte berörde flera frågor. I notisen behandlades samtidigt både kyrkans verksamhet generellt och kyrkans roll som myndighet och arbetsgivare.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att diskrimineringsombudsmannen i sin kommunikation tydligt ska göra åtskillnad mellan 1) att ta initiativ och ge råd och utlåtanden i syfte att främja likabehandling och förebygga diskriminering på ett allmänt plan, 2) att ge allmänna rekommendationer i syfte att främja likabehandling och förebygga diskriminering inom diskrimineringslagens tillämpningsområde, samt 3) att lägga fram motiverade ställningstaganden i enskilda fall för att förebygga förfaranden som strider mot diskrimineringslagen. I den aktuella notisen hade diskrimineringsombudsmannen strävat efter att särskilja det som ansågs "strida mot diskrimineringslagens anda" från "juridisk diskriminering", men det var mycket svårt att utläsa detta av meddelandet.

Diskrimineringsombudsmannen har getts i uppgift att allmänt främja likabehandling och förebygga diskriminering. Denna uppgift omfattar mer än att utöva tillsyn över att diskrimineringslagen iakttas. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg emellertid att det skulle finnas skäl för diskrimineringsombudsmannen att iakttä försiktighet när det gäller att i syfte att främja likabehandling lägga fram ställningstaganden som berör sådana livsområden som enligt diskrimineringslagen uttryckligen faller utanför lagens tillämpningsområde (verksamhet som hör till privatlivet eller familjelivet och religionsutövning).

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att diskrimineringsombudsmannen är självständig och oberoende i sin verksamhet,

men han delgav ändå diskrimineringsombudsmannen sin uppfattning om bestämmelserna om diskrimineringsombudsmannens uppgifter och befogenheter (OKV/1084/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Inspektioner och besök

Angående hovrätterna och förvaltningsdomstolarna, se rätten till en rättvis rättegång i kapitel 5, s. 115.

Ålands landskapsregering

Justitiekanslern bekantade sig den 11 juni 2018 med Ålands landskapsregering. I samband med

besöket diskuterade han aktuella frågor med landskapsrådet och med övriga medlemmar i landskapsregeringen. Han samtalade även med representanter för landskapsregeringens språkråd och med medlemmar i lagtingets självstyrelsepolitiska nämnd. Vid diskussionerna aktualiserades framför allt olika språkfrågor samt beredningen av översynen av självstyrelselagen för Åland. (OKV/6/51/2018)

Statens ämbetsverk på Åland

Justitiekanslern besökte den 11 juni 2018 statens ämbetsverk på Åland. Under besöket diskuterade han aktuella frågor med landshövdingen. Vid diskussionerna aktualiserades bl.a. verksamheten vid statens ämbetsverk, Ålandsdelegationens uppgifter och ställning samt frågor som berörde olika språkrelaterade problem. (OKV/14/51/2018)

SVÅRIGHETER ATT ÖVERVINNA VID BEKÄMPNINGEN AV KORRUPTION

När det gäller korruption är läget i Finland gott, då saken mäts med indikatorer som berör förvaltningen och integriteten. Till våra styrkor hör t.ex. offentlighetsprincipen och den starka ställning som innehas av de högsta laglighetsövervakarna. Klagomålssystemet samt laglighetsövervakarnas omfattande rätt att få information och stora auktoritet har såväl en avskräckande som en sporrande effekt.

Korruptionen ska inte granskas bara utifrån strafflagen utan också som en brist när det gäller god förvaltning, som missbruk av ställning och inflytande samt som lättja när det gäller att fullfölja föreskrivna förpliktelser. Bekämpningen av korruption kräver således kontinuerligt arbete. Det finns skäl att granska huruvida våra förebyggande strukturer och processer är välfungerande också inför nya och globala företeelser.

De svårigheter i samband med bekämpningen av korruption som behöver övervinnas i Finland är följande:

1) Det bör bedrivas mer systematiskt arbete som berör etiken för god förvaltning. Detta arbete är till en del alltför splittrat.

2) Det bör säkerställas att offentlighetsprincipen iakttas i tillräckligt stor omfattning. Det finns även skäl att överväga utökad transparens. Det skulle t.ex. vara motiverat att offentliga samfunds koncernbolag i princip omfattas av offentlighetsprincipen. Dessutom bör det fästas vikt vid öppenheten när det gäller nätverk och påverkningsmöjligheter.

3) Skyddet för dem som rapporterar om missbruk bör stärkas i lagstiftningen. På denna punkt behövs också annat än förmedling av information.

4) Revisionen bör omfatta tillräckligt omfattande granskning av förvaltningen och rapportering om missbruk. Detta är ett problem när det gäller små och medelstora företag och särskilt kommunerna, eftersom det starkt nedskurna antalet revisionsdagar inte alltid ger möjlighet till en grundligare granskning av förvaltningen.

5) Straffansvaret bör realiseras tillräckligt effektivt. För närvarande förekommer det problem särskilt i samband med invecklade ärenden. Detta beror å ena sidan på lagstiftningen och å andra sidan på det sätt på vilket den tillämpas. Det är fråga dels om tolkning av läran om uppsåt och dels om bevisröskeln. En mycket viktig fråga är också rättegångens totala längd. I invecklade korruptionsärenden är det synnerligen viktigt att processledningen är effektiv och att domarna har tillräckligt kunnande och tillräcklig specialisering.

Inlägget baserar sig på justitiekanslerns anförande vid ett seminarium om bekämpning av korruption som ordnades den 11 december 2018. Anförandet har publicerats i sin helhet på webbplatsen okv.fi, under fliken meddelanden och anföranden.

INRIKESFÖRVALTNINGEN

Av de klagomål som berörde inrikesförvaltningen riktade sig största delen, i likhet med åren innan, mot polisens verksamhet. Polisklagomålen utgjorde under verksamhetsåret den näst mest omfattande kategorin av klagomål som anfördes hos justitiekanslern. Under verksamhetsåret inleddes 349 polisklagomål, medan 337 sådana klagomål avgjordes. Antalet inledda polisklagomål var en aning mindre än år 2017 (384), men större än år 2016 (329). Största delen av både de inkomna och de avgjorda klagomålen riktade sig under verksamhetsåret mot polisens verksamhet i egenskap av förundersökningsmyndighet. Åtgärder föranleddes i synnerhet av brister vid bemötandet av dokumentbegäranden och vid besvarandet av förfrågningar. Åtgärder föranleddes också bl.a. av brister i förundersökningsbesluten. Den strängaste enskilda åtgärden utgjordes av att en polisman gavs en anmärkning för felaktigt förfarande i ett ärende som gällde besöksförbud. I de klagomål som inte orsakade några åtgärder var det oftast fråga om att målsäganden var missnöjd med att ingen förundersökning hade inletts i ärendet eller med att förundersökningen hade fördröjts.

Mot andra myndigheter inom inrikesförvaltningen anfördes klagomål betydligt mer sällan. De avgjorda klagomål som inte riktade sig mot polisen föranledde åtgärder i fyra fall som gällde Migrationsverkets förfarande.

Utlåtanden

I anslutning till statsrådsövervakningen gavs under verksamhetsåret följande utlåtanden som berörde inrikesförvaltningen:

- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, praktik och volontärarbete (OKV/73/20/2017), se s. 55
- Totalreformen av lagstiftningen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (OKV/76/20/2017), se s. 56
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om säkerhetsskydd i Migrationsverket (OKV/5/20/2018), se s. 57
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning (medborgarskapskrav för militära tjänster) (OKV/15/20/2018), se s. 61
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagstiftning om reservpolis (OKV/17/20/2018), se s. 62
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av lagstiftningen om skjutvapen (OKV/29/20/2018), se s. 65
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av lagen om civil krishantering (OKV/27/20/2018), se s. 66
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om behandling av personuppgifter i

migrationsförvaltningen (OKV/31/20/2018), se s. 67

- Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av medborgarskapslagen (förlust av medborgarskap till följd av brott) (OKV/42/20/2018), se s. 70
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av utlänningslagen (ändringssökandet i visumärenden) (OKV/61/20/2018), se s. 73
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet (OKV/55/20/2018), se s. 75
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av utlänningslagen (villkoren för prövning av en ny ansökan mm.) (OKV/80/20/2018), se s. 79

Avgöranden

POLISEN

Felaktigt förfarande i ett besöksförbudsärende

Polisen hade meddelat en person tillfälligt besöksförbud utan att ge personen i fråga tillfälle att bli hörd i ärendet. Enligt 11 § i lagen om besöksförbud ska den person mot vilken förbudet avses gälla ges tillfälle att bli hörd innan ett ärende som gäller tillfälligt besöksförbud avgörs, med undantag för sådana fall där det är uppenbart att begäran om tillfälligt besöksförbud är ogrundad eller den person mot vilken förbudet avses gälla inte kan anträffas. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det i det aktuella fallet inte förelegat en sådan situation där det funnits orsak att utelämna hörandet.

Polisen hade fört sitt beslut till tingsrätten för behandling tretton dygn efter att beslutet fattats. Enligt 12 § i lagen om besöksförbud ska en anhållningsberättigad tjänsteman utan dröjsmål och senast inom tre dygn efter sitt beslut om tillfälligt besöksförbud föra ärendet till den behöriga tingsrätten för behandling. I lagens förarbeten har det med tanke på rättsskyddet för den person som meddelas tillfälligt besöksförbud konstaterats vara viktigt att beslutet förs till domstolen för behandling och att personen i fråga därmed ges möjlighet till en rättvis rättegång. Polen hade i det aktuella fallet försummat att iaktta den föreskrivna tidsfristen.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare gav den kriminalkommissarie som meddelat det tillfälliga besöksförbudet en anmärkning för framtiden på grund av det felaktiga förfarandet (OKV/2294/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Outi Lehvä). Angående tingsrättens förfarande i ärendet, se s. 124

Brister vid registreringen av brottsanmälningar och i ett förundersökningsbeslut

En undersökningsledare hade beslutat att ingen förundersökning skulle utföras i ett ärende där klaganden och dennes fru hade lämnat in en utredningsbegäran. Utredningsbegäran berörde bl.a. en barnskyddsanmälan som påstods vara ogrundad och vidarebefordrandet av den till polisen såsom en utredningsbegäran. I utredningsbegäran hade daghemmets och barnskyddstjänstemännens förfarande karaktäriserats som brott mot tjänsteplikt eller missbruk av tjänsteställning. Klaganden och dennes make hade senare tillställt polisen ett dokument som rubricerats "Komplettering av brottsanmälan och ny utredningsbegäran". Den nya utredningsbegäran gällde

ett personregisterbrott, eftersom klaganden och dennes make misstänkte att den socialarbetare som nämnts i den ursprungliga utredningsbegäran olovligen hade tagit del av deras barns uppgifter i barnskyddets klientinformationssystem, trots att socialarbetaren inte längre skötte deras barns ärenden.

Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare borde det i utredningsanmälan ha gjorts en anteckning om den komplettering av utredningsbegäran som gjorts i efterhand. Dessutom skulle det ha funnits skäl att registrera den del av dokumentet som rubricerats ”utredningsbegäran angående personregisterbrott” som ett separat ärende. Det faktum att det inte gjorts någon anteckning om kompletteringen hade enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare lett till att den som lämnat in utredningsbegäran svävade i ovisshet om under vilket anmälningsnummer utredningsbegärandena skulle komma att behandlas, och i sista hand även om vilka beslut som berörde de olika utredningsbegärandena.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade även att det beslut om utredningen som undersökningsledaren fattat inte var entydigt i fråga om sin rättsliga karaktär. Det förblev oklart huruvida det var fråga om ett beslut om att ingen förundersökning skulle inledas på grund av att brottsmisstankar saknades eller ett beslut om avslutande av en inledd förundersökning på grund av att undersökningen visat att inget brott hade begåtts. Enligt förundersökningslagen ska det fattas ett skriftligt beslut om att en förundersökning inte utförs, om att den läggs ned eller om att den avslutas utan att saken lämnas till åklagarens prövning. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det i beslutet inte får förbli oklart vilken typ av situation det varit fråga om.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att beslutet i det aktuella fallet var bristfälligt

också på grund av att dess motivering inte var tillräckligt informativ. I motiveringen hade det inte specificerats vilka enskilda tjänstemäns förfaranden och vilka av tjänstemännens konkreta åtgärder man i beslutet hade bedömt med avseende på brottsrekvisiten och förutsättningarna för att utföra en förundersökning. I beslutet hade daghemspersonalens förfarande bedömts med avseende på barnskyddsanmälan, men inte till de övriga delar som specificerats i utredningsbegäran. Barnskyddspersonalens förfarande hade inte bedömts alls i motiveringen. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att bristerna i beslutets motivering också kunde ha äventyrat klagandens och dennes makes rättsskydd i det fall att de eventuellt skulle ha velat utöva sin sekundära åtalsrätt mot daghems- och barnskyddspersonalen i enlighet med lagen om rättegång i brottmål.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade vidare att beslutsmotiveringen i och för sig innefattade omnämnanden av de rekvisit i strafflagen som var centrala med tanke på bedömningen av ärendet, dvs. brott mot tjänsteplikt och brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. Det händelseförlopp och de förfaranden som var föremål för bedömning hade emellertid beskrivits bristfälligt, och beslutsmotiveringen var bristfällig också när det gällde redogörelsen för de brottsrekvisit som hade beaktats vid bedömningen. I beslutsmotiveringen borde det uttryckligen ha konstaterats att exempelvis den misstanke om att en person olovligen tagit del av barnskyddsuppgifter, som lagts fram i den senare undersökningsbegäran, hade bedömts också med avseende på strafflagens rekvisit för personregisterbrott. Dessutom borde motiveringen ha innehållit en redogörelse för daghems- och barnskyddspersonalens skyldigheter i var och en av de situationer som specificerats i utredningsbegäran, samt ett ställningstagande till huruvida de berörda personerna hållit

sig inom ramen för den prövningsrätt som de tillämpliga bestämmelserna gav. I denna mening hade det aktuella fallets särdrag inte uppmärksammats i motiveringen, och de som lagt fram utredningsbegärandena hade inte fått kännedom om vilka omständigheter som i var och en av situationerna föranlett beslutet om att ingen förundersökning skulle genomföras.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade dock att han med stöd av det till buds stående materialet inte hade anledning att misstänka att undersökningsledaren i samband med beslutsfattandet om undersökningen skulle ha överskridit sin prövningsrätt på ett sådant sätt som skulle ha krävt åtgärder från hans sida. Den bestämmelse i förundersökningslagen där det anges att en förundersökning ska utföras när det finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts ger undersökningsledaren en viss prövningsrätt.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade polisinrättningen och den kriminalkommissarie som varit utredningsledare i ärendet på de synpunkter han framfört om registreringen av brottsanmälningar och kompletteringen av en utredningsanmälan samt på att ett förundersökningsbeslut ska utarbetas så att dess rättsliga karaktär och innehåll tydligt framgår. Enligt honom borde förundersökningsbeslutet ha innefattat en mer omfattande beskrivning av det händelseförlopp och de förfaranden som var föremål för bedömning, omnämnanden av de brottsrekvisit som beaktats vid bedömningen och en redogörelse för det aktuella fallets särdrag (OKV/292/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Juha Sihto).

Bristfälliga förundersökningsbeslut och dröjsmål vid förundersökningen

I ett klagomålsärende framgick det att polisen hade fattat två beslut om att ingen förundersökning skulle utföras, varav det senare beslutet felaktigt hade försetts med den beslutstext som hörde till det första beslutet. Biträdande justitiekanslern konstaterade bl.a. att det faktum att förundersökningsbeslutet hade försetts med fel beslutstext inte motsvarade kravet på tillbörlig myndighetsverksamhet. Beslutet i fråga uppfyllde inte heller de krav som förundersökningslagen ställer på förundersökningsbesluten. Denna typ av felaktigt förfarande från polisens sida vid utarbetandet av förundersökningsbeslutet var också ägnat att försvaga förtroendet för myndighetsverksamheten. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade undersökningsledaren på vikten av att iaktta noggrannhet vid utarbetandet av förundersökningsbeslut.

Polisinrättningens rättsenhet hade redan tidigare tagit ställning till klagandens skrivelse rörande samma ärende. Biträdande justitiekanslern betraktade det som en brist att rättsenheten i sitt svar till klaganden inte alls hade nämnt det ovan avsedda förundersökningsbeslut som försetts med felaktigt innehåll. Biträdande justitiekanslern delgav rättsenheten sin uppfattning om det bristfälliga svaret för kännedom.

Dessutom tog biträdande justitiekanslern noggrannare ställning till de ovan nämnda förundersökningsbesluten. Enligt hans uppfattning verkade det ena förundersökningsbeslutet inte juridiskt hållbart till den del den misstänkta gärningen hade bedömts i ljuset av bara ett enda rekvisit. Om ingen förundersökning utförs, ska beslutet innehålla en rättslig bedömning av varför tröskeln för att misstänka brott inte har överskridits i det aktuella fallet. Beslutet ska innefatta en tillräckligt omfattande redogörelse för det resonemang som lett fram till avgörandet, så att det av

beslutet framgår hur ärendet har bedömts i ljuset av det eventuella misstänkta brottets rekvisit. Utgångspunkten är att man vid bedömningen av behovet av att utföra en förundersökning ska beakta alla brottsrekvisit som eventuellt kan komma i fråga. Angående det andra förundersökningsbeslutet konstaterade biträdande justitiekanslern att beslutets motivering i och för sig var utförlig, men att motiveringen inte innehöll något omnämnande av den konkreta orsaken till att det med stöd av de tämligen utförligt refererade rättsreglerna inte fanns anledning att misstänka något brott i det aktuella fallet. Biträdande justitiekanslern konstaterade att förundersökningsbeslutets motivering ska besvara frågan om vilken eller vilka delar av det aktuella rekvisitet som inte uppfylls. Motiveringen till ett beslut om att ingen förundersökning utförs ska i denna mening utarbetas så att den innefattar en redogörelse för rekvisitets eller rekvisitens innehåll och för särdragen i varje enskilt fall. Biträdande justitiekanslern delgav undersökningsledaren sina synpunkter på förundersökningsbesluten och på motiverandet av dem.

I samma klagomålsärende aktualiserades också ett dröjsmål som berörde en tredje förundersökning. Biträdande justitiekanslern ansåg att förundersökningen hade fördröjts bl.a. på grund av att målsägandena hade hörts först två år efter att brottsanmälan gjorts, och det inte framgått att polisen därförinnan hade vidtagit några undersökningsåtgärder i ärendet (OKV/1621/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

Felaktigt förfarande i ett teleövervakningsärende

En undersökningsledare hade hos tingsrätten yrkat på att få utföra teleövervakning i fråga om två personer som misstänktes för smuggling. Tingsrätten hade bifallit yrkandena och beviljat tillstånd att rikta teleövervakning mot de aktuella teledresserna.

Till villkoren för att teleövervakningstillstånd ska beviljas hör enligt tvångsmedelslagen bl.a. att det finns skäl att misstänka den berörda personen för ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst fyra år.

Undersökningsledaren medgav att det varit inkorrekt att yrka på teleövervakning, eftersom det strängaste straff som föreskrivs för smuggling är fängelse i bara två år, och yrkandet inte heller uppfyllde de övriga villkor för beviljande av tillstånd till teleövervakning som föreskrivs i tvångsmedelslagen. Undersökningsledaren hänvisade dock till att det s.k. Salpa-systemet, som används vid utarbetandet av teleövervakningsyrkanden, felaktigt hade innehållit ett omnämnande av "smuggling" bland brottsbeteckningsalternativen, trots att systemet borde ha hindrat yrkanden på sådana hemliga tvångsmedel som brottsbeteckningarna inte berättigar till.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att rättsskyddsfrågorna är särskilt viktiga i detta sammanhang, på grund av de hemliga tvångsmedlens särskilda karaktär, både med tanke på dem som tvångsmedlen riktas mot och med tanke på hela systemets trovärdighet. Yrkandet på och beviljandet av tillstånd till användning av ett hemligt tvångsmedel i ett sådant fall där detta enligt lagen inte är tillåtet är i princip ett allvarligt fel.

Även om det har utarbetats ett tekniskt system för hantering av teletvångsmedelsärenden, är det i sista hand den berörda tjänstemannen som ansvarar för vilka uppgifter som förs in i systemet. Det faktum att systemet i det aktuella fallet till-

låt användning av en brottsbeteckning som enligt lagen inte möjliggjorde teleövervakning, befriade inte tjänstemannen från kravet på att agera omsorgsfullt.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade allvarligt undersökningsledaren på vikten av att iaktta bestämmelserna om teleövervakning (OKV/20/31/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman). Beträffande domstolens förfarande se även s. 124.

Felaktigt förfarande vid förundersökningen av ett brott som en polisman misstänktes för

Med anledning av ett klagomålsärende uppmärksammade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare två kriminalkommissarier på skyldigheten att iaktta förundersökningslagen och de anvisningar som meddelats om behandlingen av brottsanmälningar rörande polismän.

Klaganden hade lämnat in flera brottsanmälningar, där tjänstgörande och före detta polismän uppgavs ha gjort sig skyldiga till brottsligt förfarande gentemot klaganden. De kriminalkommissarier som varit undersökningsledare i ärendena hade fattat beslut om undersökningen i strid med den gällande förundersökningslagen och Polisstyrelsens anvisning.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att polisen inte varit behörig att avgöra frågan om huruvida förundersökning skulle inledas mot en polisman, utan att ärendena borde ha överförts till Riksåklagarämbetet för prövning. Den erhållna utredningen visade att det vid den aktuella polisnärheten även tidigare hade förekommit oklarheter när det gällde de lagenliga tillvägagångssätten vid behandlingen av klagandens brottsanmälningar. Därför delgav biträdande justitiekanslerns ställföreträdare även

polisnärheten sina synpunkter för kännedom (OKV/2279/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Dröjsmål vid behandlingen av en ansökan om uppehållstillstånd

Av ett klagomål framgick det att den sammanlagda behandlingstiden för klagandens ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband hade överskridit den lagstadgade maximitiden på nio månader med över tre veckor. Ansökan hade lämnats in till polisstationen i augusti 2016, där den hade väntat i polisnärhetens arbetskö fram till slutet av december 2016, och sedan överförs till Migrationsverket för behandling. Beslutet hade delgetts klaganden i juni 2017. Polisnärheten uppgav att klagandens ansökan hade legat i arbetskön i väntan på att tidigare inkomna ansökningar skulle behandlas först. Den befogenhetsöverföring som föranleddes av en ändring av utlänningslagen hade enligt polisnärheten medfört en oförutsedd ökning av antalet ansökningar och kundkontakter vid polisnärheten. Också Migrationsverket motiverade dröjsmålet vid ärendets behandling med befogenhetsöverföringen och med den tillfälliga anhopning av ärenden som denna medfört. Migrationsverket konstaterade dessutom att avgörandet av den aktuella ansökan hade krävt något mer arbetsdryga utredningsåtgärder än normalt, eftersom det var nödvändigt att höra parterna muntligen.

Enligt biträdande justitiekanslern har man dock inom laglighetskontrollpraxisen inte betraktat en myndighets resursbrist, organisationsreform eller befogenhetsöverföring som en tillbörlig eller godtagbar grund för avvikelser från myndighetens lagenliga skyldigheter. Myndigheten ska se till att dess organisation och uppgifter ordnas

så att kunderna får tillbörliga förvaltningstjänster och så att myndigheten kan utföra sina uppgifter med gott resultat. Myndigheten ska i mån av möjlighet sträva efter att iaktta framförhållning i samband med förändringar, så att myndigheten klarar av att sköta sina lagstadgade uppgifter trots att arbetet tidvis hopar sig. Biträdande justitiekanslern konstaterade också att muntligt hörande av parterna kan betraktas som en sedvanlig utredningsåtgärd vid behandlingen av ansökningar om uppehållstillstånd på grund av familjeband, och att det inte enbart på grund av det muntliga hörandet fanns skäl att betrakta omständigheterna i det aktuella ärendet som exceptionella på det sätt som avses i utlänningslagen.

Således ansåg biträdande justitiekanslern att behandlingen av klagandens ansökan hade fördröjts vid polisinnrättningen. Biträdande justitiekanslern delgav polisinnrättningen de synpunkter han framfört i beslutet för kännedom (OKV/1166/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).

Bemötandet av dokumentbegäranden och besvarandet av förfrågningar

I ett klagomål uppmärksammades ett fall där Polisstyrelsen hade bemött klagandens dokumentbegäran mer än en månad efter att begäran hade framställts. Enligt Polisstyrelsen hade ärendets utredning krävt omfattande tekniska granskningar och tidskrävande bedömning av informationshanteringsens ändamålsenlighet och uppgifternas riktighet. Dessutom hade det varit utmanande att specificera dokumenten, eftersom klaganden hade lämnat in flera liknande dokumentbegäranden i anslutning till samma ärende.

Enligt biträdande justitiekanslern måste det bedömas från fall till fall om en dokumentbegäran kan anses ha blivit behandlad utan dröjsmål eller

inte. Han konstaterade dock att det inte är möjligt att avvika från de ovillkorliga tidsfrister som anges i offentlighetslagen. De ärederelaterade omständigheter som Polisstyrelsen hade hänvisat till i det aktuella fallet var emellertid av betydelse vid bedömningen av om dokumentbegäran borde ha bemötts inom två veckor eller inom en månad efter att den framställts. I klagandens fall hade också tidsfristen på en månad överskridits.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Polisstyrelsen på skyldigheten att iaktta offentlighetslagens bestämmelser vid behandlingen av dokumentbegäranden (OKV/1130/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Pia Tulkki-Ansinn).

I ett annat fall hade klaganden hos en polisinnrättning begärt uppgifter om sökningen av vissa dokument, för specificering av en eventuell dokumentbegäran. Vid polisinnrättningen hade klagandens e-postmeddelande dock felaktigt tolkats som en dokumenbeställning, och klaganden hade meddelats att dokumenten fanns att avhämta på polisinnrättningen mot betalning i jämna pengar. Polisinnrättningen hade inte bemött klagandens begäran inom den två veckors tidsfrist som offentlighetslagen anger som huvudregel för bemötandet av dokumentbegäranden. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare förenade sig med Polisstyrelsens bedömning om att polisinnrättningen med stöd av sin rådgivningsskyldighet borde ha kontaktat klaganden snabbare med anledning av dennes informationsbegäran, och om att det inte var fråga om ett sådant specialfall där tidsfristen för bemötandet av begäran enligt offentlighetslagen skulle ha varit en månad.

Den utredning som inhämtats i ärendet visade att det hade förutsatts att klaganden personligen skulle besöka polisinnrättningen, eftersom polisinnrättningen inte tillställd privatpersoner dokument mot faktura. Biträdande justitiekanslerns

ställföreträdare konstaterade på ett allmänt plan att han med beaktande av serviceprincipen förordar att myndigheterna ska eftersträva sådana arrangemang för betalningen av sina prestationer som dels tryggar tillhöriga tjänster för dem som uträttar ärenden inom förvaltningen och dels garanterar att myndighetsverksamheten är resultatrik.

I det aktuella fallet hade klaganden inte heller erbjudits möjlighet att ta del av dokumenten i polisinsrättningens lokaler, eftersom polisinsrättningen enligt kriminalkommissariens utsaga inte hade tillräckliga personalresurser eller lämpliga utrymmen för detta. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att den situation där kundernas möjligheter att i enlighet med offentlighetslagen ta del av dokument avgiftsfritt hindras av avsaknaden av lämpliga verksamhetslokaler eller behövliga personalresurser inte var hållbar i rättsligt avseende (OKV/1560/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Tom Smeds).

Av ett klagomål framgick det att klaganden inte hade fått kopior av sina elektroniska brottsanmälningar, trots att klaganden i samband med anmälningarna hade kryssat för en begäran om detta. Brottsanmälningarna hade behandlats vid två olika polisinsrättningar. Den ena polisinsrättningen hade försummat att tillställa klaganden kopior av två av brottsanmälningarna. Beträffande den ena brottsanmälan hade det fattats ett beslut om avbrytande samma dag, och det skulle därför ha varit uppenbart onödigt att sända en särskild kopia av anmälan. Till denna del gav polisinsrättningens förfarande inte anledning till kritik. Där emot borde polisinsrättningen enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ha sänt klaganden den begärda kopian av den andra brottsanmälan. När det gällde den andra polisinsrättningen förblev det oklart om klaganden hade begärt en

kopia av brottsanmälan och om en sådan hade tillställts denne eller inte.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att målsäganden utan någon särskild begäran ska tillställas en kopia av en elektronisk brottsanmälan, om denne har begärt det i samband med anmälan. Dessutom finns det skäl att notera att målsäganden enligt förundersökningslagen i princip alltid ska ges en skriftlig bekräftelse på att anmälan har lämnats in. Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare finns det emellertid inte behov av att sända en kopia av brottsanmälan eller en skriftlig bekräftelse på den genast efter dess registrering i sådana fall där det kan förväntas att ett beslut om undersökningen kommer att fattas omedelbart efter att anmälan inkommit. Kopian av anmälan och den skriftliga bekräftelsen är däremot av accentuerad betydelse i sådana fall där förundersökningen pågår längre eller beslutet om undersökningen fattas senare.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav polisinsrättningen sin uppfattning om att målsägandena ska sändas kopior av sina brottsanmälningar (OKV/1836/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Pia Tulkki-Ansinn).

I ett annat fall hade en polisinsrättning försummat att besvara klagandens e-postförfrågning, trots att förfrågningen var tydlig och specificerad och kunde ha besvarats snabbt. Av polisinsrättningens utredning framgick inte orsaken till att förfrågningen inte hade besvarats.

Vidare hade polisinsrättningen tillställt social- och hälsovårdsväsendet i en stad en utredningsbegäran där klaganden misstänktes för ett brott. Biträdande justitiekanslern konstaterade att polisinsrättningen hade haft rättsliga grunder för att lämna ut de uppgifter som socialväsendet begärt, även den aktuella utredningsbegäran. Vid den

tidpunkt då uppgifterna lämnades ut hade polis-inrättningen dock känt till också att det för klagandens del redan hade fattats beslut om åtalseftergift i ärendet. De dokument som hade lämnats ut till socialmyndigheterna innefattade emellertid inte beslutet om åtalseftergift eller uppgifter om dess innehåll. Biträdande justitiekanslern ansåg att det skulle ha varit viktigt att också foga beslutet om åtalseftergift till de dokument som tillställdes socialmyndigheterna. I det aktuella fallet hade klaganden själv tvingats svara för att sådan information som var central med tanke på oskuldspresumtionen förmedlades till socialmyndigheterna, vilket inte kunde betraktas som skäligt med beaktande av sakens betydelse för klaganden.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade polisinrättningens sektor för tillståndstjänster på att kraven på god förvaltning ska iakttas vid besvarandet av skrivelser och vid utlämnandet av information till andra myndigheter (OKV/1889/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Brister i polisens förfarande vid bemötandet av dokumentbegäranden och förfrågningar aktualiserades också i ärendena OKV/1336/1/2017 och OKV/1561/1/2017 (båda ärendena avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Pia Tulkki-Ansinn).

MIGRATIONSVERKET

Tillgången till kundbetjäningstider

I ett klagomål aktualiserades ett fall där klagandens make hade lämnat in en elektronisk ansökan om fortsatt uppehållstillstånd. Sökanden hade inte lyckats boka en tid för ett personligt besök

per telefon, och i tidsbokningssystemet på Migrationsverkets webbplats erbjöds inga lediga tider. Sökanden hade getts råd om att ställa sig i kö på kundbetjäningsstället på morgonen före klockan åtta, för att få ett könummer till kundbetjäningen och kunna uträtta sitt ärende den vägen. Då sökanden hade anlänt till platsen för att ställa sig i kö på morgonen klockan sju var kön emellertid redan lång, och sökanden hade inte fått något könummer alls under dagen.

Enligt utredningen hade kundmängden vid Migrationsverkets kundbetjäning i Helsingfors i mars 2017 tidvis varit synnerligen stor. Vid vissa tidpunkter hade det inte funnits lediga tider i tidsbokningssystemet, och alla som ställt sig i kö för ett könummer hade inte kunnat ges ett sådant, eftersom man inte skulle ha hunnit betjäna dem under samma dag. Migrationsverket uppgav att man i slutet av mars hade ökat antalet lediga tider i tidsbokningssystemet för tre månader framöver och inte bara för de planerade två månaderna, och att man i maj hade utökat antalet kundbetjäningsdiskar i Helsingfors och under sommaren också på andra betjäningsställen. Vid kundbetjäningsstället i Helsingfors hade man dessutom i början av juni inlett ett försök där den person som delade ut könummer samtidigt kontrollerade hur skyndsamma ärenden det var fråga om. Målsättningen med detta var att förkorta kundbetjäningsställets köer genom att anvisa en del av kunderna att använda tidsbokningen, och garantera dem som hade genuint brådskande ärenden en möjlighet att få sina ärenden uträttade.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det vid den tidpunkt då klagomålet anfördes åtminstone tillfälligt funnits risk för att rättsskyddet äventyrades för Migrationsverkets kunder, särskilt för dem som var i behov av brådskande service, eftersom de inte kunde erbjudas kundbetjäningstider via bokningssystemet, fränsett enstaka annulleringstider. Till-

gången till kundbetjäningstider var således otillräcklig, och vid den tidpunkt då klagomålet anfördes, dvs. i mars 2017, uppfyllde Migrationsverkets kundbetjäning inte de krav som enligt god förvaltning ställs på tillgången till adekvat service. Eftersom Migrationsverket enligt sin utredning sedan mars 2017 hade genomfört flera förändringar och vidtagit åtgärder för att främja kundbetjäningen, ansåg biträdande justitiekanslerns ställföreträdare dock att det var en tillräcklig åtgärd att delge Migrationsverket sin uppfattning om serviceprincipens tillämpning och om kraven på adekvat service för kännedom (OKV/564/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Anu Rätty).

Dröjsmål vid behandlingen av ett ärende och besvarandet av förfrågningar om behandlingstiden

Behandlingen av en ansökan om uppehållstillstånd som söktes "på någon annan grund" hade räckt ca 16,5 månader vid Migrationsverket. Av denna tid hade ansökan legat i den s.k. allmänna kön i väntan på att bli behandlad i ca 14 månader. Klaganden hade flera gånger kontaktat Migrationsverket med förfrågningar om ansökningens behandlingsfas, påskyndat ärendets behandling och begärt en uppskattning av när beslutet skulle komma att ges. Klaganden hade dock bara en gång getts en uppskattning av när beslutet skulle komma att ges, vid en tidpunkt då det hade förflötit ett år sedan ansökan inlämnades. Enligt utredningen hade klaganden de övriga gångerna inte fått något svar, trots att den tidigare uppskattade tidpunkten för när beslutet skulle ges redan hade passerat.

Biträdande justitiekanslern hänvisade till grundlagens, utlänningslagens och förvaltningslagens bestämmelser om god förvaltning och om

skyldigheten att ge en uppskattning av behandlingstiden, och konstaterade att Migrationsverket inte hade besvarat alla klagandens begäranden om en uppskattning av behandlingstiden på det sätt som bestämmelserna förutsätter. Dessutom ansåg han att det hade uppkommit ett ogrundat dröjsmål vid behandlingen av den ansökan som avsågs i klagomålet. Migrationsverket hade likaså i sin utredning konstaterat att behandlingen av den aktuella ansökan hade räckt alltför länge, och konstaterat att det inte hade getts en uppskattning av när beslutet skulle komma att ges, på det sätt som lagen och myndighetens interna anvisningar förutsätter. Migrationsverket hade beklagat sitt förfarande och uppgett att man framdeles skulle fästa vikt vid givandet av en uppskattning av behandlingstiden, och genom intern utbildning och interna anvisningar säkerställa att var och en i framtiden på begäran kommer att ges en uppskattning av behandlingstiden för sitt ärende. Därför ansåg biträdande justitiekanslern att det var en tillräcklig åtgärd att delge Migrationsverket de synpunkter han framfört i avgörandet för kännedom och för att beaktas i framtiden (OKV/1973/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).

Bemötandet av en dokumentbegäran och besvarandet av förfrågningar

I ett klagomål aktualiserades ett fall där klaganden hade bitt Migrationsverket lämna ut ett utlåtande av Centralkriminalpolisen som hörde samman med klagandens ärende. Migrationsverket hade dock meddelat att klaganden skulle vända sig direkt till Centralkriminalpolisens sida. Migrationsverkets svar innefattade ingen information om att ärendet kunde föras till myndigheten för avgörande, och klaganden hade inte heller tillfrågats om huruvida denne önskade att detta skulle

ske. Migrationsverket medgav att den tjänsteinnehavare som behandlat ärendet inte i alla avseenden hade agerat i enlighet med offentlighetslagen.

Klaganden hade enligt sin egen utsaga flera gånger försökt få information om sitt ärendes behandlingsfas samt en uppskattning om när beslutet skulle komma att ges. Klaganden hade dock inte getts uppgifter om saken per telefon, och hade inte heller anvisats att exempelvis begära uppgifterna skriftligen. I ärendehanteringssystemet fanns inga anteckningar om klagandens förfrågningar. De förfrågningar som framställts av klagandens biträde hade däremot besvarats, och angående dem fanns det också registeranteckningar. Enligt Migrationsverkets utredning uppmärksammar man vid asylenheter ofta den som begär information att begära uppgifterna skriftligen, om inte tjänsteinnehavaren är helt säker på om han eller hon har rätt att lämna ut de begärda uppgifterna till personen i fråga. Förfrågningar besvaras i det fall att man kan försäkra sig om frågeställarens identitet.

Biträdande justitiekanslern ansåg att den som utträtt ärenden inom förvaltningen ska kunna få information om behandlingen av sitt ärende och om ärendets behandlingsfas utan assistans av ett biträde, och att myndigheterna är skyldiga att ordna sin kundbetjäning på ett sådant sätt att det är möjligt för kunderna att utträtta ärenden också utan biträde. En sökande som ställer en fråga om sitt ärendes behandlingsfas ska tydligt underrättas om hur han eller hon kan få de begärda uppgifterna och om vilka fakta han eller hon ska presentera för att få uppgifterna.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Migrationsverket på offentlighetslagens bestämmelser om förfarandet vid utlämnandet av dokument. Dessutom delgav han Migrationsverket sin uppfattning om hur kundbetjäningen ska ordnas i sådana situationer där en part begär uppgifter om behandlingsfasen för ett sekretess-

belagt ärende eller en uppskattning av när beslutet i ärendet kommer att ges (OKV/283/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).

Tillsättandet av ett tjänsteförhållande

Av ett klagomål framgick det att direktören för ett resultatområde vid Migrationsverket direkt hade fått ett fortsatt förordnande för den tjänst som direktören dittills hade skött på viss tid. Migrationsverket hade fattat beslut om tillsättandet av det tidsbundna tjänsteförhållandet genom ett s.k. internt ansökningsförfarande, där personer som var familjelediga beaktades, men inte personer som var tjänstlediga av någon annan orsak. Det hade inte utarbetats någon promemoria angående tillsättandet av tjänsten, där motiveringen till utnämningen skulle ha framgått.

Biträdande justitiekanslern ansåg att Migrationsverket inte hade handlat i enlighet med finansministeriets anvisning om de principer som ska iakttas vid tillsättandet av tjänster, i och med att ett tidsbestämt tjänsteförhållande på sammanlagt över ett år hade tillsatts utan öppet och offentligt ansökningsförfarande. Det faktum att ansökningsprocessen är arbetsdryg kan inte utgöra en rättsligt godtagbar grund för en avvikelse från huvudregeln om att ansökningsförfarandet ska vara offentligt. Den avgränsning som innebar att personer som var tjänstlediga av någon annan orsak än av familjeskäl inte beaktades i samband med tillsättandet av tjänsten kunde inte heller betraktas som godtagbar i rättsligt avseende. Dessutom borde en motivering till utnämningsbeslutet ha presenterats i en promemoria eller i något annat dokument. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det inte var fråga om ett sådant fall där det hade funnits skäl att avvika från den lagstadgade motiveringsskyldigheten.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Migrationsverket på sina synpunkter och på finansministeriets anvisning om offentligt ansökningsförfarande samt på betydelsen av att en utnämningspromemoria utarbetas (OKV/1350/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).

Inspektioner

Polisinrättningarnas rättsenheter och Polisstyrelsens laglighetsövervakning

Under verksamhetsåret fortsatte man med de inspektioner av polisinrättningarnas rättsenheter som inletts några år tidigare. Under verksamhetsåret besöktes rättsenheterna vid polisinrättningarna i Österbotten, Östra Finland, Lappland, Uleåborg och Helsingfors, dvs. de fem rättsenheter som inte besökts förut (OKV/1/51/2018, OKV/3/51/2018, OKV/16/51/2018, OKV/17/51/2018 och OKV/22/51/2018). Syftet med besöken vid polisinrättningarnas rättsenheter var att allmänt granska polisinrättningarnas interna laglighetsövervakning och den därmed anknutna verksamheten vid rättsenheterna. Efter inspektionerna av polisinrättningarnas rättsenheter granskade biträdande justitiekanslern i slutet av verksamhetsåret Polisstyrelsens laglighetsövervakning (OKV/23/51/2018).

Polisinrättningarnas rättsenheter inledde sin verksamhet i samband med polisens förvaltningsstrukturereform år 2014. Vid rättsenheterna uppgav man att verksamheten i början sökte sin form. Sedermera har dock verksamheten otvetydigt förenhetligats och arbetsprocesserna blivit inarbetade. Det kunde emellertid tydligt skönjas skillnader mellan de olika rättsenheterna när det gäller verksamhetens tyngdpunkter. Vissa rättsen-

heter svarar exempelvis också för interna utbildningsuppgifter vid polisinrättningen, medan andra inte gör det. Vidare sköts t.ex. inspektionerna på varierande sätt, antingen så att de utförs enbart av rättsenheten, eller så att de delvis eller helt och hållet delegeras till det övriga befälet. Skillnaderna föranleds delvis redan på grund av att personalmängden vid de olika rättsenheterna varierar. Rättsenheternas till buds stående resurser avspeglar sig också i organiseringen av deras verksamhet och i övervakningsprocesserna, såsom i antalet inspektionsobjekt och inspektionernas omfattning.

Rättsenheten består i allmänhet av en polisjurist och en kriminalöverinspektör, samt av en laglighetsövervakningssekreterare som bistår dem. Vid en av polisinrättningarna har rättsenheten större ordinarie personal än detta, medan den minsta rättsenheten vid en annan polisinrättning däremot består av bara en polisjurist. Biträdande justitiekanslern delgav polischefen vid den sist nämnda polisinrättningen och Polisstyrelsen sin oro över rättsenhetens sårbarhet, i och med att endast en tjänsteman ansvarar för enhetens verksamhet. Rättsenheten har många viktiga uppgifter i anslutning till polisinrättningens interna laglighetsövervakning, som då och då kräver också mycket snabba åtgärder. Då rättsenhetens verksamhet är beroende av bara en person, finns det enligt biträdande justitiekanslern risk bl.a. för att det när personen i fråga är förhindrad att sköta sina tjänsteåligganden kan uppkomma sådana avbrott i verksamheten som avsevärt kan försvåra uppnåendet av de målsättningar som uppställts för verksamheten och som är ägnade att försvaga förtroendet för verksamheten.

Innan inspektionerna genomfördes inhämtade man bl.a. rättsenheternas senaste klagomålsavgöranden. En allmän iakttagelse var att klagomålsavgörandena var mycket väl motiverade. Det kunde alltså inte påvisas några direkta felaktig-

heter i dem, och det fanns knappast något alls att anmärka på beträffande avgörandenas motiveringar. Det fanns emellertid mycket stora skillnader i fråga om klagomålsavgörandenas struktur och rättsliga argumentation. Det fanns också skillnader i fråga om vem som svarade för föredragningen och avgörandet av klagomålsärendena. I regel avgörs klagomålsärendena antingen av polischefen på föredragning av rättsenhetens polisjurist, eller av polisjuristen på föredragning av kriminalöverinspektören. Ibland avgörs dock klagomålsärendena av polisjuristen eller kriminalöverkonstapeln ensam.

En allmän iakttagelse rörande rättsenheternas arbetsuppgifter var att de begäranden om rådgivning som polisrättningens personal riktat till rättsenheten hade ökat betydligt under de senaste åren. Den arbetstid som används för rättsenheternas konsultationsverksamhet visar att deras konsulterande roll har ökat avsevärt i betydelse. Trots detta ansåg rättsenheterna tämligen enhälligt att de hade klarat av att agera oavhängigt, även om det finns en viss strukturell utmaning när det gäller att dels ge råd i rättsliga frågor och dels utöva intern laglighetsövervakning vid polisrättningen. Vid rättsenheterna uppgav man att det knappast någonsin förekommit sådana situationer där ett ärende i fråga om vilket rättsenheten gett rättslig rådgivning senare skulle ha blivit föremål för bedömning vid rättsenheten.

Vid en av polisrättningarna fanns det, i avvikelse från vad som var fallet vid de övriga polisrättningarna, en särskild jurist som hade till uppgift att stöda den operativa verksamheten. Denna s.k. operativa jurist avgör rättsliga problem som uppdragas i samband med den operativa verksamheten, samt drar upp riktlinjer för den. Den operativa juristens arbete innebär att begärandena om rättslig konsultation hos den berörda polisrättningens rättsenhet är avsevärt färre än vad de annars skulle vara. I och med den operativa juristens arbete minskas också uppkomsten av eventuella jävssituationer i samband med den rättsliga rådgivningen.

Då biträdande justitiekanslern besökte Polisstyrelsens laglighetsövervakning presenterades den verksamhet som hör till laglighetsövervakningen samt iakttagelser bl.a. om hur väl polisrättningarnas rättsenheter fungerar. Som särskilda frågor presenterades polisens interna s.k. etiska kanal, samt polisens åtgärder i anslutning till Istanbulkonventionen om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet och i anslutning till konventionens verkställighet.

Besöken vid polisrättningarnas rättsenheter och Polisstyrelsens laglighetsövervakning gav inte biträdande justitiekanslern anledning att vidta några ytterligare åtgärder.

TILLSYKEN ÖVER ISTANBULKONVENTIONENS VERKSTÄLLIGHET

Istanbulkonventionen, dvs. Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet, trädde i kraft år 2015.

Förebyggandet av våld mot kvinnor och våld i hemmet har under verksamhetsåret aktualiserats i olika sammanhang vid justitiekanslersämbetet.

- Hos laglighetsövervakarna anförts relativt få klagomål över myndigheternas agerande i ärenden som berör detta ämnesområde. Ett klagomål som ett skyddshem anförde över polisens förfarande i samband med ett uttryckningsuppdrag gällande våld i ett parförhållande är dock under behandling vid justitiekanslersämbetet. Man har inhämtat utredning i ärendet och dess behandling pågår fortfarande.
- Biträdande justitiekanslern träffade den uppföljningsgrupp (GREVIO) som övervakar Istanbulkonventionens verkställighet i samband med gruppens besök i Finland.
- Biträdande justitiekanslern träffade representanter för Brottsofferjouren och Förbundet för mödra- och skyddshem.
- I samband med ett övervakningsbesök hos Polisstyrelsen uppmärksammade biträdande justitiekanslern iakttagandet av Istanbulkonventionens förpliktelser i polisens verksamhet. I konventionen ställs det bl.a. krav på effektivt samarbete myndigheterna emellan för att skydda och stöda brottsoffer och vittnen.
- Biträdande justitiekanslern kommer att granska fullföljandet av de förpliktelser som föreskrivs i Istanbulkonventionen också i samband med sina inspektioner av polisinrättningar under år 2019.
- Biträdande justitiekanslern kommer under år 2019 att bedöma Polisstyrelsens nya förhållningsregler för situationer där det förekommer familjevåld.

FÖRSVARSFÖRVALTNINGEN

Utlåtanden

I anslutning till statsrådsövervakningen gavs under verksamhetsåret följande utlåtanden som berörde försvarsförvaltningen:

- Utvecklandet av lagstiftningen om obemannad luftfart och drönarverksamhet ur säkerhetsperspektiv (OKV/74/20/2017), se s. 55
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av lagen om försvarsmakten och lagen om Försvarshögskolan (medborgarskapskrav för militära tjänster) (OKV/13/20/2018), se s. 61
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av lagen om frivilligt försvar (OKV/53/20/2018), se s. 71
- Arbetsgruppsbetänkandet om den nationella säkerheten i områdesanvändningen och vid överföring av fast egendom (OKV/52/20/2018), se s. 71
- Lagstiftningen om befrielse för Jehovas vittnen från fullgörandet av värnplikt (OKV/56/20/2018), se s. 72

FINANSFÖRVALTNINGEN

Största delen av de klagomålsavgöranden som gällde finansförvaltningen berörde under verksamhetsåret den kommunala självstyrelsen. De åtgärdsavgöranden som riktade sig mot en kommun eller stad gällde bl.a. iakttagandet av offentlighetslagen vid behandlingen av en dokumentbegäran, korrekt språkbruk samt tillämpningen av förvaltningslagens jävsbestämmelser.

Skatteförvaltningen uppmärksammades på iakttagandet av bestämmelserna om god förvaltning och god informationshanteringssed samt på att Skatteförvaltningens telefonservice ska tillhandahålla adekvat rådgivning inom en skälig tid. I en klagomålsskrivelse riktades det kritik mot Skatteförvaltningens anvisningar om arbetsmetoderna. I skrivelsen ombads justitiekanslern undersöka om Skatteförvaltningen med stöd av dessa anvisningar utan godtagbar grund särbehandlade olika medborgare. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att det med beaktande av bestämmelserna om saken och de faktorer som uppmärksammats i rättslitteraturen inte kunde konstateras att Skatteförvaltningen skulle ha överskridit sina lagstadgade befogenheter vid utarbetandet av anvisningarna om arbetsmetoderna. I ärendet beaktades det också att Statens revisionsverk i sin berättelse om laglighetskontrollen hade rekommenderat att man vid Skatteförvaltningen skulle utarbeta kvalitetskontrollförfaranden för utgallringar.

De åtgärdsavgöranden som riktade sig mot regionförvaltningsverken gällde avgiften för ett beslut som fattats med anledning av en doku-

mentbegäran samt överföringen av ett ärende i enlighet med förvaltningslagen. De åtgärdsavgöranden som berörde statskontoret gällde skyldigheten att behandla ärendena utan ogrundat dröjsmål.

Utlåtanden

Statsrådets redogörelse om etisk informationspolitik under AI-eran

Justitiekanslern gav ett utlåtande om utkastet till statsrådets redogörelse om etisk informationspolitik under AI-eran. Redogörelsen innefattade inte några lagstiftningsförslag eller något annat som justitiekanslern skulle ha haft anledning att yttra sig om i egenskap av laglighetsövervakare. Justitiekanslern ansåg dock att redogörelsen gav möjlighet att granska de krav som hör samman med rättsstaten och med tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de förutsättningar som berör samhälls- och förvaltningsstrukturerna i det digitala samhället. Utifrån denna synvinkel lade han fram vissa iakttagelser för att beaktas i samband med beredningen av redogörelsen och den eventuella fortsatta beredning som sker i enlighet med redogörelsens riktlinjer.

Justitiekanslern konstaterade att användningen av artificiell intelligens och information i högsta grad är en politisk och etisk fråga, och även en rättslig fråga. De rättsliga frågor som hän-

för sig till artificiell intelligens begränsar sig inte bara till den allmänna dataskyddsförordningen, utan de är i stor utsträckning förknippade med de grundläggande fri- och rättigheterna och rätten till inflytande, arbetslivet och tryggheten av välfungerande konkurrens. Som exempel nämnde justitiekanslern datautvinning i sådana datalager som sammanställs och upprätthålls inom förvaltningen, kombination av information i olika datalager och användning av informationen för andra syften än dess ursprungliga användningsändamål, samt användning av AI-system vid myndigheters beslutsfattande.

Många sådana omständigheter som karaktäriserats som etiska frågor i redogörelsen påverkar i sak den allmänna lagstiftningen. För att artificiell intelligens och information ska kunna användas på ett balanserat sätt i samhället, och med beaktande av de grundläggande fri- och rättigheterna, förutsätts det framför allt att den allmänna lagstiftningen är uppdaterad.

Justitiekanslern påpekade också att syftet med informationspolitiken är att finna balanserade lösningar för principerna om användningen av information och den reella verkligheten. Till dessa principer hör bl.a. principerna om minimering av informationen och om informationens ändamålsbundenhet samt de principer som hänför sig till det mänskliga beslutsfattandet och den mänskliga bedömningen. Å andra sidan sker insamling och behandling av information de facto överallt.

Enligt justitiekanslern betonas emellertid inte offentlighetsprincipens betydelse särskilt starkt i redogörelsen, trots att den hör till styrkorna bland Finlands rättsprinciper. Det finns således skäl att fästa vikt vid utvecklandet av offentlighetsprincipen och vid förutsättningarna för att den ska kunna iaktas.

Justitiekanslern konstaterade även att användningen av artificiell intelligens i myndig-

heternas beslutsfattande kan försvåra bedömningen av beslutens grunder och lagenlighet samt försämra förvaltningens transparens, om eller då valen och besluten baserar sig på algoritmer vars funktionsprinciper det är närmast omöjligt att bedöma för en utomstående. Behovet av både rättslig reglering och transparens för AI-algoritmernas och datamaterialets del accentueras då artificiell intelligens och datautvinning används vid inriktningen av åtgärderna inom förvaltningen. Då räcker det inte att bara de beslut som berör myndigheternas åtgärder kan bedömas, utan också de avgöranden som gäller åtgärdernas inriktning ska kunna bedömas på ett ändamålsenligt sätt (OKV/79/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Pekka Liesivuori).

I anslutning till statsrådsövervakningen gavs under verksamhetsåret dessutom följande utlåtanden som berörde finansförvaltningen:

- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om tillhandahållande av digitala tjänster (OKV/3/20/2018), se s. 60
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster och lagen om samservice inom den offentliga förvaltningen (OKV/50/20/2018), se s. 70
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av statstjänstemannalagen (statens tjänstemannaetiska delegation) (OKV/40/20/2018), se s. 70
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av lagen om Jubileumsfonden för Finlands självständighet (OKV/36/20/2018), se s. 72
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om behandling av personuppgifter inom Tullen (OKV/48/20/2018), se s. 75

- Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av lagen om anordnande av statens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster (OKV/74/20/2018), se s. 78
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om elektronisk fakturering (OKV/75/20/2018), se s. 78
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning (OKV/78/20/2018), se s. 78
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till informationsförvaltningslag (OKV/67/20/2018), se s. 80
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om vägskatt för tunga lastbilar (vinjet-tavgift) (OKV/84/20/2018), se s. 80

Avgöranden

SKATTEFÖRVALTNINGEN

Adekvat service

I ett klagomål aktualiserades ett fall där klagandens beskattnings- och inkomstuppgifter inte hade överförts från dennes gamla personbeteckning till den nya och inte heller till den förhandsifyllda skattedeklarationen. I samband med övergången till ett nytt datasystem överfördes enligt Skatteförvaltningen inte alla uppgifter som utgör grund för beskattningen automatiskt från den gamla personbeteckningen till den nya, utan en del av informationsöverföringen måste utföras av anställda. I klagandens fall hade detta arbete fördröjts.

Biträdande justitiekanslern ansåg att Skatteförvaltningen inte hade behandlat de uppgifter

som tillställts myndigheten tillräckligt omsorgsfullt, så som förvaltningslagen och personuppgiftslagen förutsätter. Han uppmärksammade Skatteförvaltningen på vikten av att iakttä bestämelseerna om god förvaltning och god informationsbehandlingssed (OKV/998/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kostama).

Avgiftsbelagd telefonservice och kötidens längd

Ett klagomål gällde ett fall där klaganden hade fått en begäran om utredning från Skatteförvaltningen som innehöll ett omnämnande av ett telefonnummer där man kunde få anvisningar och tilläggsinformation om saken. Klaganden hade dock inte fått service per telefon trots flera försök att ringa upp numret.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att klaganden inte hade fått sådan telefonservice som kraven på god förvaltning förutsätter. Skatteförvaltningen uppgav i sin utredning att man hade vidtagit åtgärder beträffande anhopningen av samtal vid telefonservicen, i syfte att uppnå den eftersträlvade servicenivån. Skatteförvaltningen hade också beklagat den olägenhet klaganden hade orsakats av att telefonservicen varit överbelastad.

I sitt klagomål riktade klaganden kritik också mot att telefonservicen var avgiftsbelagd. För samtalen debiterades mobil- eller lokalnätavgift, och en avgift togs ut också för kötiden. Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare hade Skatteförvaltningen på tillbörligt sätt på sin webbplats informerat om den avgift som togs ut för telefonservicen och kötiden. Samtalsavgiften hade nämnts också i den utredningsbegäran som sänts till klaganden, även om det inte funnits något omnämnande av att avgiften gällde också kötiden. Kravet på avgiftsfri rådgivning uppfylls

enligt laglighetsövervakarnas beslutspraxis då myndigheten inte själv tar ut någon serviceavgift för rådgivningen och då telefonservicen inte orsakar kunderna kostnader som överskrider det normala samtalspriset. Det är förenligt med den gällande praxisen att kunderna inom förvaltningen svarar för de normala samtalskostnader som orsakas av anlitandet av rådgivningstjänster.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade Skatteförvaltningen på skyldigheten att iakta den serviceprincip som hör till god förvaltning och på skyldigheten att tillhandahålla telefonrådgivning på ett tillbörligt sätt och inom en skälig tid (OKV/498/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Anvisningar om arbetsmetoderna

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att Skatteförvaltningen inte hade överskridit sina befogenheter i samband med meddelandet av sådana anvisningar om arbetsmetoderna med hjälp av vilka Skatteförvaltningen fastställde trösklar för ingripandet i arvs- och gåvobeskattningen samt företagsbeskattningen.

I en klagomålsskrivelse ombads justitiekanslern undersöka om Skatteförvaltningen i och med anvisningarna särbehandlar medborgarna utan godtagbar grund.

Enligt lagen om beskattningsförfarande ska skattetagarnas och den skattskyldiges intressen beaktas på lika grunder i samband med beskattningsförfarandet. Skattemyndigheten ska pröva erhållna uppgifter och utredningar på det sätt som är motiverat med hänsyn till ärendets art och omfattning, lika bemötande av de skattskyldiga samt skattekontrollens behov. Den regeringsproposition som gäller de ovan nämnda bestämmelserna har varit föremål för bedömning hos grund-

lagsutskottet och finansutskottet. Finansutskottet konstaterade i sitt betänkande om propositionen att den främjar jämlikheten mellan medborgarna. Utskottet konstaterade att det inte är ändamålsenligt att alla fall undersöks på samma sätt. Klara fall kan behandlas effektivt på maskinell väg och resurserna kan i stället koncentreras på att undersöka väsentliga frågor. I betänkandet konstaterades det att detta nu också på behörigt sätt beaktas i författningarna.

Enligt rättslitteraturen har man genom bestämmelserna om beskattningsförfarandet skapat en tillbörlig författningsgrund för den gallring som utförs vid beskattningen. Syftet med regleringen är att säkerställa att beskattningen kan verkställas korrekt och jämnt åtminstone i ärenden som är av stor ekonomisk betydelse eller väsentliga av någon annan anledning. Skatteförvaltningens anvisningar om arbetsmetoderna förenhetligar beskattningens slutresultat, i och med att alla fall behandlas enligt samma förfarande.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att det med beaktande av bestämmelserna om saken och de faktorer som uppmärksammats i rättslitteraturen inte kunde konstateras att Skatteförvaltningen skulle ha överskridit sina lagstadgade befogenheter vid utarbetandet av anvisningarna om arbetsmetoderna. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare beaktade även att Statens revisionsverk i sin berättelse om laglighetskontrollen hade rekommenderat att man inom Skatteförvaltningen skulle utveckla förfaranden för kvalitetskontrollen i samband med gallringen av ärenden. Av berättelsen framgick det att Statens revisionsverk hade för avsikt att utföra en efterhandsuppföljning av sin inspektion år 2018 och utreda vilka åtgärder det fanns skäl att vidta med anledning av de ställningstaganden som presenterats i berättelsen. Saken gav inte biträdande justitiekanslerns

ställföreträdare anledning att vidta några åtgärder (OKV/1757/1/2017, OKV/1763/1/2017, OKV/1800/1/2017 och OKV/1803/1/2017; ärendena avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Outi Kostama).

STATSKONTORET

Dröjsmål vid behandlingen av ett ersättningsärende

I ett klagomål aktualiserades ett fall där klagandens ersättningsansökan hade inkommit till Statskontoret i mars 2016, men ärendet fortfarande var under behandling vid den tidpunkt då klagomålet avgjordes. För att kunna behandla ersättningsansökan hade Statskontoret med stöd av lagen om statens skadestandsverksamhet begärt ett utlåtande av undervisnings- och kulturministeriet. Ministeriet hade dock inte gett utlåtandet då klagomålsärendet inleddes.

Den utredning som erhållits i ärendet visade tydligt att dröjsmålet vid ersättningsärendets behandling i huvudsak berodde på undervisnings- och kulturministeriets förfarande. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg dock att Statskontoret kunde ha agerat aktivare vid ärendets behandling och även aktivare ha påskyndat avgivandet av utlåtandet. Det hade förlopt ungefär sju månader från att ansökan inkom till att begäran om utlåtandet framställdes, vilket kan betraktas som en synnerligen lång tid med beaktande av Statskontorets genomsnittliga behandlingstider (6–9 månader), trots att ansökan däremellan hade preciserats. Ministeriet hade uppgett att ärendet hade tagits till behandling först efter att tidsfristen för avgivandet av utlåtandet hade löpt ut. Statskontoret hade första gången påskyndat givandet av utlåtandet då

ersättningsärendet redan varit under behandling i åtta månader, och följande gång efter att klagandens ombud kontaktat Statskontoret, då ersättningsärendet varit under behandling i ett år.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav Statskontoret sin uppfattning om skyldigheten att behandla ärendena utan dröjsmål och om att bemötandet av en begäran om utlåtande ska påskyndas (OKV/1162/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Pia Tulkki-Ansinn).

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare undersökte på eget initiativ undervisnings- och kulturministeriets förfarande som ett särskilt ärende, OKV/4/50/2018, se s. 190.

Myndighetens procedurledning och dröjsmål vid behandlingen av ett ärende

I ett klagomålsärende var det fråga om att klagandens ansökan om betalningsbefrielse hade avgjorts först mer än tre år efter att ärendet inletts. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Statskontoret på vikten av myndighetens procedurledningsmetoder när det gäller att fullgöra skyldigheten att behandla ärendena utan ogrundat dröjsmål. Han uppmärksammade också Statskontoret på myndigheternas procedurledningsansvar och på den därmed förknippade skyldigheten att på ett rättsligt relevant och tidsenligt sätt konkretisera sökandens utredningsansvar med avseende på myndighetens beslutsfattande (OKV/2252/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Juha Sihto).

SERVICECENTRET FÖR STATENS EKONOMI- OCH PERSONALFÖRVALTNING PALKEET

Jämlikheten mellan anställda och förbud mot rökning

I ett klagomål hävdades det att arbetsgivaren hade kränkt jämlikheten mellan sina anställda. Efter att arbetsplatsen blivit rökfri gavs de anställda enligt klagomålet inte längre möjlighet att avlägsna sig från arbetsplatsen för att röka, medan sådana anställda som inte rökte fick lämna arbetsplatsen t.ex. för att gå på kaffe. Enligt arbetsgivarens utredning omfattades dock hela personalen av likadana anvisningar om när det var möjligt att avlägsna sig från arbetsplatsen och om anhållandet om lov till detta.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att arbetsgivaren inte kunde anses ha överskridit sin direktionsrätt, men konstaterade att alla anställda ska bemötas jämlikt. Ifall det förekommit sådan ojämlig praxis som beskrivits i klagomålsskrivelsen, där rökare och personer som inte rökte bemöttes olika i fråga om rätten att lämna arbetsplatsen, kunde detta enligt hans uppfattning inte betraktas som förenligt med grundlagen eller diskrimineringslagen (OKV/1711/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Outi Kostama).

REGIONFÖRVALTNINGSVERKEN

Möjligheten att ta ut en avgift för ett beslut som fattas med anledning av en dokumentbegäran

I ett klagomål aktualiserades ett fall där regionförvaltningsverket i sitt svar med anledning av

klagandens dokumentbegäran hade meddelat klaganden att denne kunde föra ärendet till myndigheten för avgörande till den del de begärda dokumenten inte hade lämnats ut, och att det kunde tas ut en avgift på 86 euro/timme för ärendets behandling. Biträdande justitiekanslern konstaterade att regionförvaltningsverket emellertid inte hade rätt att ta ut avgiften i fråga på de grunder som regionförvaltningsverket angett. Regionförvaltningsverket hade således inte handlat lagenligt när det gällde meddelandet om avgiften. Biträdande justitiekanslern delgav regionförvaltningsverket och dess jurist sin uppfattning om att det inte på de grunder som regionförvaltningsverket angett är möjligt att ta ut en avgift för behandlingen av en dokumentbegäran som förs till myndigheten för avgörande (OKV/1861/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Överföring av ett ärende

Av ett klagomål framgick det att ansvarsområdet för regionförvaltningsverkens förvaltnings- och utvecklingstjänster hade anvisat klaganden att rikta sin informationsbegäran till Riksarkivet till den del begäran gällde regionförvaltningsverkets dokument som förvarades hos Riksarkivet. Enligt förvaltningslagen borde begäran emellertid ha överförts från det berörda ansvarsområdet till Nationalarkivet för behandling. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade ansvarsområdet för regionförvaltningsverkens förvaltnings- och utvecklingstjänster på tillämpningen av förvaltningslagens bestämmelse om överföringen av ärenden (OKV/2095/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

DEN KOMMUNALA OCH ÖVRIGA SJÄLVSTYRELSEN

Behandlingen av en dokumentbegäran

Enligt ett klagomål hade klaganden hos parkeringsövervakningen i en stad framställt en begäran om ”diariet-dagboken-händelseförteckningen” angående sitt ärende. Den erhållna utredningen visade emellertid att det inte fördes något diarium över omprövningsärenden inom parkeringsövervakningen. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det förfarande som föreskrivs i offentlighetslagen och rätten att få ett överklagbart beslut med anledning av en dokumentbegäran gäller också sådana fall där myndigheten i fråga inte förfogar över det begärda dokumentet. Detta är fallet åtminstone då det inte kan anses vara uteslutet att myndigheten har det begärda dokumentet.

Klaganden hade dessutom av misstag sänts ett av myndighetens interna e-postmeddelanden, som innehöll ett uttryck som enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare inte kunde betraktas som sakligt. Kravet på sakligt språkbruk gäller all myndighetsverksamhet, också tjänstemännens inbördes korrespondens i ärenden som berör kunderna. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade staden på skyldigheten att iaktta offentlighetslagen och använda ett sakligt språk (OKV/86/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Tillbörlig behandling av en dokumentbegäran

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i två olika klagomålsavgöranden en kommun och en stad på offentlighetslagens bestämmelser om

behandlingen av en dokumentbegäran. I det första fallet hade staden i sitt bemötande av klagandens dokumentbegäran konstaterat att de uppgifter som klaganden i anslutning till en rekrytering hade begärt om ett arbetsavtal, en arbetsansökan och en meritjämförelse inte skulle lämnas ut till någon del. Staden hade inte frågat klaganden om huruvida denne önskade att ärendet skulle överföras till myndigheten för avgörande, och klaganden hade därmed inte fått något motiverat överklagbart beslut av staden med anledning av sin dokumentbegäran.

I det andra fallet hade klaganden fått en del av de begärda dokumenten rörande en rekrytering, medan klaganden enligt kommunens e-postmeddelande hade möjlighet att bekanta sig med en del av dokumenten vid kommunkansliet, till den del de var offentliga. Biträdande justitiekanslern konstaterade att innehållet i en handling enligt offentlighetslagen ska lämnas ut på det sätt som begärts, om inte detta medför oskälig olägenhet för tjänsteverksamheten exempelvis på grund av att antalet handlingar är stort. När endast en del av en handling är sekretessbelagd, ska uppgifter i den offentliga delen lämnas ut, om det är möjligt så att den sekretessbelagda delen inte röjs. Kommunen hade inte i sin utredning angett en sådan orsak som nämns i offentlighetslagen till att dokumenten inte hade tillställts klaganden per e-post eller post (OKV/1839/1/2017 och OKV/2058/1/2017; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kostama).

Jäv och behandling av en dokumentbegäran

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot det sätt på vilket ett ärende som gällde dennes familj hade behandlats i en MARAK-arbetsgrupp (grupp för multiprofessionell riskbedömning). MARAK

är en metod med vilken man strävar efter att hjälpa personer som upplevt grovt våld i parrelationer eller som lever under hot om sådant våld. Det är närmast fråga om inofficiell multiprofessionell verksamhet, där olika aktörer utbyter information och planerar åtgärder i syfte att förbättra säkerheten för personer som upplevt våld eller som lever under hot om våld.

En medlem i arbetsgruppen, som arbetsgruppen hade betraktat som jävig att i egenskap av arbetsgruppsmedlem delta i behandlingen av det ärende som berörde klagandens familj, hade deltagit i ärendets behandling i egenskap av stödperson. Enligt biträdande justitiekanslern bör man förhålla sig restriktivt till om en person som konstaterats vara jävig i ett ärende kan delta ens inofficiellt i ärendets behandling, exempelvis i egenskap av stödperson. Det kan nämligen vara svårt att särskilja rollen som medlem i arbetsgruppen och rollen som stödperson från varandra, och deltagandet i ärendets behandling kan framför allt väcka tvivel på att behandlingen varit opartisk. I arbetsgruppen behandlas känsliga ärenden, och det faktum att en jävig person deltar i behandlingen av ett ärende på det ovan nämnda sättet kan försvaga förtroendet för arbetsgruppens verksamhet, och därigenom även för de myndigheter och tjänstemän som deltar i arbetsgruppens arbete. Enligt biträdande justitiekanslern borde den jäviga personen inte ha deltagit i ärendets behandling ens i egenskap av stödperson.

Klaganden riktade också kritik mot stadens agerande i ärendet. Med anledning av den dokumentbegäran som klaganden framställt till staden hade denne inte i enlighet med offentlighetslagen getts anvisningar om att det var möjligt att få ett överklagbart beslut i ärendet. Dokumentbegärandet hade inte heller på det sätt som avses i offentlighetslagen och förvaltningslagen överförs till den behöriga myndigheten för behandling. Ären-

dets behandling hade dessutom fördröjts. Vidare hade det tagit över ett år för staden att tillställa klaganden ett svar med anledning av det klagomål som denne anförde hos staden. Staden hade inte agerat omsorgsfullt eller på ett tillbörligt sätt vid delgivningen av svaret.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade MARAK-arbetsgruppen på tillämpningen av förvaltningslagens jävsbestämmelser. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade dessutom samkommunen på vikten av att iakttä offentlighetslagens och förvaltningslagens bestämmelser om behandlingen av dokumentbegäranden samt de bestämmelser om tillbörlig behandling av ärendena som ingår i grundlagen, förvaltningslagen och lagen om kommunala tjänsteinnehavare (OKV/175/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs a Marjo Mustonen).

Angående avsaknaden av reglering i fråga om MARAK-metoden, se s. 221.

Besvarandet av en förfrågning

Av ett klagomål framgick det att en kommun inte hade besvarat klagandens förfrågningar om hur behandlingen av dennes kommuninvånarinitiativ hade framskridit. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade kommunen på den serviceprincip som myndigheterna ska iakttä och på skyldigheten att besvara förfrågningar om utträttandet av ärenden (OKV/1382/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Outi Kostama).

Bemötandet av en förvaltningsklagan

I ett klagomål aktualiserades ett fall där klaganden hade sänt parkeringsövervakningen i en stad ett e-postmeddelande som denne rubricerat som

en förvaltningsklagan. Enligt klaganden hade förvaltningsklagan dock inte bemötts.

Den utredning som erhållits i ärendet visade att meddelandet inom parkeringsövervakningen hade tolkats som ett ärende som klaganden velat informera parkeringsövervakningen om. Det faktum att meddelandet rubricerats som en förvaltningsklagan hade inte noterats. Meddelandet hade inte bemötts på något annat sätt än med en automatisk mottagningsbekräftelse.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att innehållet i det meddelande som klaganden sänt till stadens parkeringsövervakning kunde ge anledning till en annan tolkning av meddelandets karaktär än dess rubrik. Det skulle dock ha varit motiverat att det meddelande som klaganden rubricerat som förvaltningsklagan skulle ha bemötts på det sätt som föreskrivs i förvaltningslagens bestämmelser om förvaltningsklagan. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade stadens parkeringsövervakning på vikten av att iaktta förvaltningslagens bestämmelser om förvaltningsklagan (OKV/1251/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Möjligheterna att överklaga ett ägarstyrningsbeslut

I ett beslut av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare behandlades bl.a. möjligheterna att överklaga en stads ägarstyrningsbeslut. Stadsstyrelsen hade beslutat ge bolagsstämmorepresentanten för ett aktiebolag som staden ägde delvis direkt och delvis via två dotterbolag samt de nämnda två dotterbolagen ett koncerndirektiv om att det köpanbud som lagts fram angående aktiebolaget skulle godkännas. Enligt stadsstyrelsens uppfattning fick det beslut om koncerndirektivet

som fattats enbart för bolagsstämman inte överklagas med stöd av kommunallagen.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare hänvisade till högsta förvaltningsdomstolens rättspraxis och konstaterade på ett allmänt plan att det i princip inte är fråga om ett överklagbart beslut ifall den ståndpunkt som omfattats i kommunens beslut inte är juridiskt bindande för dottersammanslutningen. Om däremot det direktiv som utfärdas till kommunens representant är avsett att vara juridiskt bindande, är beslutet om direktivet i princip överklagbart (OKV/500/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Behandlingen av ett fullmäktigeinitiativ inom utsatt tid

Enligt förvaltningsstadgan i en stad skulle ett fullmäktigeinitiativ tas till behandling vid stadens behöriga organ inom tre månader efter att initiativet inlämnats. I ett fall hade ett fullmäktigeinitiativ lagts fram i början av april, men stadens bildnings- och kultur nämnd hade behandlat det först i slutet av augusti. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav staden sin uppfattning om det felaktiga förfarandet (OKV/138/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Outi Kostama).

Rätten för en person som sökt en tjänst att få ett beslut i sitt ärende

Ett klagomål gällde ett fall där klaganden hade ansökt om omprövning hos en samkommun på grund av att klaganden inte hade blivit utsedd till den tjänst klaganden sökt. Samkommunen hade konstaterat att utnåmningsbeslutet var felaktigt, upphävt beslutet och återsänt ärendet till

den tjänsteinnehavare som fattat utnämningsbeslutet för ny behandling. Ärendets behandling inom samkommunen hade emellertid upphört i och med detta, och inget nytt beslut hade meddelats. Sedermera hade tjänstens behörighetskrav ändrats, och den person som ursprungligen hade utsetts till tjänsten, men som inte uppfyllde de tidigare behörighetskraven, hade överförs till tjänsten.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att rätten för den som sökt en tjänst att få ett beslut om saken förutsätter att det fattas ett nytt beslut efter att ett tidigare beslut upphävs. Ett uttalande

om att ett ärende återsänds innebär att ärendet ska behandlas på nytt vid den lägre instansen.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade samkommunen på skyldigheten att fatta ett överklagbart beslut i ett ärende som gäller tillsättande av en tjänst. Dessutom uppmärksammade han samkommunen på skyldigheten att i sitt beslutsfattande och i samband med sina övriga förfaranden iaktta sådana rättvisa och objektivt motiverade tillvägagångssätt som kraven på god förvaltning förutsätter (OKV/2153/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kauppila).

UNDERVISNINGS- OCH KULTURFÖRVALTNINGEN

I de klagomål som under verksamhetsåret anfördes angående undervisnings- och kulturförvaltningen var det oftast fråga om dröjsmål vid behandlingen av ärenden hos myndigheterna och om att myndigheterna inte besvarat förfrågningar inom en skälig tid eller inte besvarat dem alls.

I ett fall hade behandlingen av ett ärende vid undervisnings- och kulturministeriet räckt över 15 månader och i ett annat fall över 16 månader. I det senare fallet hade dröjsmålet uppkommit i samband med avgivandet av ett utlåtande till en annan myndighet, varvid dröjsmålet hade lett till att ärendets behandling hade fördröjts också hos den myndighet som begärt utlåtandet. Vid ett regionförvaltningsverk hade behandlingen av två klagomål som gällde småbarnspedagogiken i en kommun räckt 19 månader respektive 10,5 månader. Dessutom aktualiserades två tillsyns-ärenden som gällde samma ämne, vars behandling hade räckt 21 månader respektive 27 månader. Den inspektion som utfördes i kommunen hade genomförts först 17 månader efter att begäran om inspektionen hade framställts. Eftersom regionförvaltningsverket hade lagt fram en utredning om de åtgärder som vidtagits för att förkorta tillsyns- och behandlingstiderna, nöjde sig biträdande justitiekanslern, trots de oskäligena behandlingstiderna, med att allvarligt uppmärksamma regionförvaltningsverket på att ärendena ska behandlas utan dröjsmål.

Både undervisnings- och kulturministeriet och regionförvaltningsverket uppgav att dröjsmålen hade orsakats bl.a. av den stora arbetsmäng-

den. På basis av de klagomål som anförts hos justitiekanslern och de inspektioner som biträdande justitiekanslern utfört under verksamhetsåret kan man skönja att det inom förvaltningen förekommit en ökning också av antalet betydande dröjsmål vid ärendenas behandling. I anslutning till den allmänna uppföljningen av behandlingstiderna förpliktade biträdande justitiekanslern regionförvaltningsverket att inom utsatt tid informera om vilka korrekativa åtgärder som vidtagits och om vilken utveckling som skett i fråga om tillsynsärendenas behandlingstider.

Ett annat allmänt förekommande tema för klagomålen utgörs av myndigheternas behandling av sådana dokumentbegäranden som riktas till dem med stöd av offentlighetslagen. Denna fråga aktualiserades under verksamhetsåret i ett avgörande där klaganden enligt sin egen utsaga inte hade fått de dokument som denne begärt av ett universitet redan år 2016. Universitetet hade år 2017 sänt klaganden ett e-postmeddelande där det hade konstaterats att de dokument som klaganden begärt inte existerade. Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare kunde detta e-postmeddelande dock inte betraktas som ett sådant myndighetsbeslut som enligt offentlighetslagen ska meddelas med anledning av en dokumentbegäran. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att universitetet skulle fatta ett sådant motiverat och överklagbart förvaltningsbeslut om saken som offentlighetslagen förutsätter.

Utlåtanden

I anslutning till statsrådsövervakningen gavs under verksamhetsåret följande utlåtande som berörde undervisnings- och kulturförvaltningen:

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om småbarnspedagogik (OKV/9/20/2018), se s. 59

Avgöranden

MINISTERIET

Besvarandet av ett brev och en förfrågning

I ett fall hade behandlingen av klagandens brev räckt över 15 månader vid undervisnings- och kulturministeriet. Brevets totala behandlingstid var närmare 19 månader, med beaktande av att brevet också varit under behandling i nästan tre månader vid justitieministeriet, dit klaganden ursprungligen hade sänt brevet. Undervisnings- och kulturministeriet hade omedelbart efter att ha mottagit brevet sänt en begäran om ett utlåtande om ärendet till Museiverket, men efter att utlåtandet inkommit hade ärendet inte behandlats på över 13 månader. Inte ens klagandens förfrågning om varför svaret dröjde hade besvarats. Då ärendet hade överförts till en ny föredragande hade brevet och förfrågningen omedelbart besvarats.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det inte med tanke på ärendets art eller omfattning fanns någon särskild grund för den långa behandlingstiden. Brevet kunde besvaras med hjälp av den utredning som erhållits av Museiverket. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att undervisnings- och kulturministeriet hade försummat sin lag-

stadgade skyldighet att besvara klagandens brev och förfrågning utan dröjsmål. Det skulle ha varit särskilt viktigt att besvara förfrågningen om dröjsmålet inom en skälig tid och att ge åtminstone en riktgivande uppskattning om tidpunkten för när svaret skulle komma att ges.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade undervisnings- och kulturministeriet på sin uppfattning om att ministeriet borde ha besvarat klagandens skrivelse som hörde till dess verksamhetsområde utan ogrundat dröjsmål. Också förfrågningen om dröjsmålet vid ärendets behandling borde ha besvarats (OKV/319/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Juha Sihto).

Bemötandet av begäranden om utredning och utlåtanden samt besvarandet av förfrågningar

Vid undervisnings- och kulturministeriet hade det räckt över 16 månader innan Statskontoret hade tillställts ett begärt utlåtande, vilket avsevärt hade fördröjt behandlingen av ett ersättningsärende vid Statskontoret. Enligt Statskontoret hade inhämtandet av ministeriets utlåtande varit en förutsättning för att ärendet skulle kunna behandlas och avgöras. Ministeriets utlåtande hade getts först efter att biträdande justitiekanslerns ställföreträdare på eget initiativ hade börjat undersöka ministeriets förfarande.

Undervisnings- och kulturministeriet hade inte bemött justitiekanslersämbetets utredningsbegäran eller begäran om utlåtande om saken, och inte heller de förfrågningar och begäranden om att saken skulle påskyndas som framstälts av en föredragande vid justitiekanslersämbetet.

Bemötandet av Statskontorets begäran om utlåtande samt justitiekanslersämbetets utredningsbegäran och begäran om utlåtande hade

största delen av tiden varit under beredning hos ett inspektionsråd. Till följd av inspektionsrådets tjänstledighet hade Statskontorets begäran om utlåtande överförs till en annan tjänsteman vid ministeriet, som hade färdigställt utlåtandet till Statskontoret.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att inspektionsrådets övriga arbetsuppgifter kunde ha påverkat behandlingstiden för begärandena om utlåtanden och utredning, men att dröjsmålet vid behandlingen inte kunde betraktas som motiverat, dels med tanke på den enskilda kunden inom förvaltningen och dels med tanke på myndighetens lagstadgade förpliktelser.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade inspektionsrådet vid undervisnings- och kulturministeriet på grundlagens och förvaltningslagens bestämmelser om att ärendena ska behandlas utan dröjsmål (OKV/4/50/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Pia Tulkki-Ansinn).

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare bedömde Statskontorets förfarande för sig i det beslut som meddelades med anledning av klagomålsärendet OKV/1162/1/2017, se s. 183.

UNIVERSITETEN

Behandlingen av en dokumentbegäran i enlighet med offentlighetslagen

I ett klagomål aktualiserades ett fall där klaganden inte hade fått alla de dokument som denne begärt av ett universitet i januari 2016. Klaganden hade på nytt begärt dokumenten i februari 2017, efter att biträdande justitiekanslerns ställföreträdare med anledning av klagandens tidigare klagomål hade uppmärksammat universite-

tet på iakttagandet av offentlighetslagen, bl.a. på skyldigheten att ge klaganden, om denne så önskar, ett överklagbart beslut om vågran att lämna ut de begärda dokumenten. I den utredning som universitetet gett med anledning av det tidigare klagomålet hade universitetet konstaterat att de uppgifter som klaganden begärt var sekretessbelagda. I sitt nya svar till klaganden i februari 2017 hade universitetet konstaterat att det begärda dokumentet inte hade kunnat lämnas ut eftersom det inte existerade. I meddelandet uppgavs det att ärendet kunde överföras till myndigheten för avgörande om klaganden så önskade, och klaganden hade tillfrågats om huruvida denna önskade detta. Till meddelandet hade det även fogats en anvisning om överklagande av beslutet hos förvaltningsdomstolen.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att universitetet borde ha begärt en precisering av klaganden ifall det förekom oklarhet om vilka uppgifter eller dokument klaganden hade begärt. Den som lägger fram en dokument- eller informationsbegäran kan inte förutsättas känna till i vilket konkret dokument de aktuella uppgifterna finns. Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare var det uppenbart att klaganden hade velat få kännedom om de verbala bedömningarna av de studerandes pro gradu-avhandlingar för vars del besluten om lärdomsprovarbetena hade fattats 13.1.2016.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att det svarsmeddelande som universitetet hade sänt till klaganden var motstridigt i fråga om sitt innehåll. Enligt honom fanns det inte skäl att betrakta det som ett sådant myndighetsbeslut som avses i offentlighetslagen. Om klaganden hade uppgett att denne önskade att ärendet skulle överföras till myndigheten för avgörande, var universitetet skyldigt att fatta ett sådant överklagbart förvaltningsbeslut om saken som avses i offentlighetslagen, försett med en sådan motivering som

förvaltningslagen förutsätter, i det fall att universitetet ansåg att de begärda verbala bedömningarna av pro gradu-avhandlingarna inte kunde lämnas ut till klaganden.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade allvarligt universitetet på skyldigheten att iaktta offentlighetslagen (OKV/413/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

EXAMENSKOMMISSIONEN FÖR ELINSTALLATION

Avsaknaden av laglig grund för villkoren för ett examensintyg

Examenskommissionen för elinstallation hade uppställt minst ett års erfarenhet inom elbranschen som villkor för det examensintyg som utfärdas för yrkesexamen för elinstallatörer. Något sådant krav fanns emellertid inte i lagen eller i Utbildningsstyrelsens föreskrift om grunderna för denna examen.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade examenskommissionen på vikten av att noggrant iaktta de relevanta bestämmelserna och de föreskrifter som utfärdats med stöd av dem (OKV/1693/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Outi Kauppila).

NATIONALARKIVET

En anteckning om en handlings offentlighet

Länsstyrelsens avgörande av ett klagomål, som förvarades i Nationalarkivet, hade hos länsstyrelsen arkiverats som en offentlig handling, trots att det uppenbart var fråga om en sekretessbelagd handling. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det med tanke på tryggheten av klagandens integritetsskydd och korrektheten av de anteckningar som myndigheten gjort om sina handlingar var problematiskt att det klagomålsavgörande som förvarades hos Nationalarkivet och som uppenbart var sekretessbelagt ändå hade försetts med en anteckning om att handlingen var offentlig.

Biträdande justitiekanslern föreslog att Nationalarkivet tillsammans med regionförvaltningsverket, som nuförtiden svarar för länsstyrelsens uppgifter, skulle utreda korrektheten av anteckningen om handlingens offentlighet/sekretess och hur en eventuell felaktig anteckning kunde rättas. Biträdande justitiekanslern bad Nationalarkivet meddela om sina eventuella åtgärder i ärendet (OKV/2223/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

REGIONFÖRVALTNINGSVERKEN

Dröjsmål i samband med klagomål och tillsynsärenden gällande småbarnspedagogik

I ett fall ansåg klaganden att det hade uppkommit oskäligen dröjsmål vid avgörandet av de klagomål som klaganden hade anfört hos regionförvaltningsverket angående småbarnspedagogiken

i en kommun. Samtidigt med klagomålen var också två tillsynsärenden som gällde småbarnspedagogiken i samma kommun under behandling. Regionförvaltningsverket hade beslutat inspektera småbarnspedagogiken i kommunen, men inspektionen hade genomförts först ca 17 månader efter att begäran om den hade framställts. Vid regionförvaltningsverket hade klagandenas klagomål varit under behandling i ca 19 månader respektive 10,5 månader. Tillsynsärendenas behandlingstider var ca 21 respektive 27 månader. Dröjsmålet i samband med inspektionen bidrog förmodligen också till det dröjsmål som uppkom vid behandlingen av klagomålen.

Enligt regionförvaltningsverkets utredning hade dröjsmålen i samband med dessa ärenden orsakats dels av de oklara ansvarsförhållandena och dels av den stora arbetsmängden. Enligt utredningen hade man inom ansvarsområdet för undervisnings- och kulturverksamheten sedermera vidtagit åtgärder för att se över de arbetsmetoder och den praxis som eventuellt bidragit till att förlänga behandlingstiderna. Inom ansvarsområdet hade man bl.a. övergått till månatlig uppföljning av de ärenden som är under behandling och även rekryterat tilläggspersonal.

Enligt grundlagen och förvaltningslagen ska myndigheterna behandla ärendena utan ogrundat dröjsmål. Biträdande justitiekanslern ansåg att det vid regionförvaltningsverket hade uppkommit oskäliga dröjsmål vid behandlingen av de tillsynsärenden och klagomål som gällde småbarnspedagogiken i en kommun. Eftersom regionförvaltningsverket uppgav att man vidtagit flera korrekt riktade åtgärder i syfte att förkorta behandlingstiderna för tillsyns- och klagomålsärenden gällande småbarnspedagogik, nöjde sig biträdande justitiekanslern, trots de ogrundade dröjsmål som uppkommit i det aktuella fallet, med att allvarligt uppmärksamma regionförvaltningsverket på att klagomål och tillsynsärenden ska behandlas

utan dröjsmål. Regionförvaltningsverket ålades också att inom den tidsfrist som biträdande justitiekanslern fastställt underrätta om sina åtgärder i saken samt om den utveckling som skett i fråga om klagomålen och tillsynsärendenas behandlingstider (OKV/371/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kauppila).

DEN KOMMUNALA OCH ÖVRIGA SJÄLVSTYRELSEN

En lärares förfarande i ett disciplinärt ärende

En klasslärare hade fråntagit en elev dennes mobiltelefon, eftersom eleven hade betett sig dåligt under en lägerskoleutflykt. Eleven hade återfått sin telefon följande dag.

Enligt lagen om grundläggande utbildning har rektorn och en lärare vid en skola rätt att tillsammans eller var för sig under arbetsdagen frånta en elev ett sådant förbjudet föremål eller ämne som avses i lagen eller ett sådant föremål eller ämne som eleven stör undervisningen eller inlärnigen med. I det fall som avsågs i klagomålsskrivelsen var det dock inte fråga om en situation där eleven skulle ha stört undervisningen eller inlärnigen med mobiltelefonen.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att klassläraren hade handlat i strid med lagen om grundläggande utbildning och uppmärksammade läraren på de bestämmelser om saken som ingår i lagen om grundläggande utbildning (OKV/1219/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Outi Kostama).

JORD- OCH SKOGSBRUKSFÖRVALTNINGEN

Utlåtanden

I anslutning till statsrådsövervakningen gavs under verksamhetsåret följande utlåtande som berörde jord- och skogsbruksförvaltningen:

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om djurvålfärd (OKV/77/20/2017), se s. 58

Avgöranden

NATURRESURSIINSTITUTET

Bemötandet av en dokumentbegäran inom utsatt tid

I ett klagomål aktualiserades ett fall där klaganden hade tillställt Naturresursinstitutet en dokumentbegäran, som på grund av ett mänskligt misstag hade bemötts först fyra månader efter att begäran framställts.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Naturresursinstitutet på vikten av att framdeles iakttas de tidsfrister som föreskrivs i offentlighetslagen (OKV/143/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

LANTMÄTERIVERKET

Informationstjänsten angående fastighetsöverlåtelse

I ett klagomål riktades det kritik mot Lantmäteriverkets förfarande vid behandlingen av informationsbegäranden. Klaganden hade begärt att för redaktionella syften få köpvittnenas meddelanden om fastighetsöverlåtelse, rörande fastighetsaffärer som ingått i Södra Karelen år 2016, och diarieuppgifterna om de nämnda meddelandena, på basis av vilka klaganden kunde ha preciserat sin begäran om information angående meddelandena om sådana fastighetsaffärer som ingått av ryssar.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav Lantmäteriverket samt jord- och skogsbruksministeriet sina synpunkter på registreringen av köpvittnenas meddelanden om fastighetsöverlåtelse vid Lantmäteriverket, sökfunktionerna i lagfarts- och inteckningsregistret samt i köpeskillingsregistret över fastigheter, rätten att få information ur dessa register, det sätt på vilket information erhålls ur de nämnda registren, avgränsningen av den informationstjänst som berör fastighetsöverlåtelse, möjligheterna att få information om fastighetsöverlåtelse med hjälp av en teknisk anslutning samt kommunernas rådgivning i anslutning till lagen om köpvittnen (OKV/1485/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Anu Rätty).

KOMMUNIKATIONSFÖRVALTNINGEN

Utlåtanden

I anslutning till statsrådsövervakningen gavs under verksamhetsåret följande utlåtanden som berörde kommunikationsförvaltningen:

- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om inrättande av Transport- och kommunikationsverket (OKV/4/20/2018), se s. 57
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av landsvägslagen (OKV/12/20/2018), se s. 60
- Utkastet till statsrådsförordning om stöd-
jande av nationell nyhetsbyråverksamhet (OKV/59/20/2018), se s. 72

Avgöranden

TRAFIKSÄKERHETSVERKET

Besvarandet av en förfrågan inom en skälig tid

Ett klagomål gällde ett fall där klaganden hade sänt Trafiksäkerhetsverket en förfrågan gällande periodisk besiktning av en bil. Enligt biträdande justitiekanslern borde förfrågan ha besvarats snabbare, eftersom det var en kortfattad och specificerad förfrågan, och eftersom kundens tids-

frist för begäran om omprövning hade löpt ut innan förfrågan hade besvarats.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Trafiksäkerhetsverket på vikten av att iaktta kraven på god förvaltning vid besvarandet av förfrågningar (OKV/155/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

KOMMUNIKATIONSVERKET

Förfarandet vid meddelandet av anvisningar om överklagande

Av ett klagomål framgick det att klaganden hade fått tre fakturor gällande en administrativ avgift från Kommunikationsverket. Klaganden hade gjort en reklamation angående fakturorna per telefon och per e-post samt frågat om möjligheten att överklaga fakturorna och begärt anvisningar om överklagande.

Kommunikationsverket hade emellertid uppfattat att klagandens meddelande i första hand gällt det förfarande som innebar att uttaga avgifter inte returnerades. Därför hade Kommunikationsverket endast gett klaganden anvisningar om förfarandet för anförande av klagomål hos justitiekanslern eller justitieombudsmannen.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att Kommunikationsverkets förfar-

rande var felaktigt, då klaganden inte i samband med rådgivningen hade getts anvisningar om möjligheten att lämna in en omprövningsbegäran, trots att den sex månaders tidsfrist för omprövning som föreskrivs i 11 b § i lagen om grunderna för avgifter till staten inte ännu hade löpt ut.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade Kommunikationsverket på

vikten av att iaktta den rådgivningsskyldighet som föreskrivs i 8 § i förvaltningslagen vid meddelandet av anvisningar om överklagande (OKV/180/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Pia Tulkki-Ansinn).

ARBETS- OCH NÄRINGSFÖRVALTNINGEN

De påföljdsavgöranden som berörde arbets- och näringsförvaltningen riktade sig mot arbets- och näringsministeriet, vissa arbets- och näringsbyråer och en närings-, trafik- och miljöcentral (NTM-central). Dessutom avgjorde justitiekanslern ett ärende som gällde frågan om jäv för riks-förlikningsmannen.

I anslutning till statsrådsövervakningen gavs tre utlåtanden som berörde arbets- och näringsförvaltningen. Inspektions- och handledningsbesök utfördes vid NTM-centralerna i Egentliga Finland och Norra Savolax.

I tre av de inkomna klagomålen riktades det kritik mot att arbets- och näringsbyråernas elektroniska tjänster (Mina e-tjänster) fungerade dåligt. De elektroniska tjänsterna ansågs vara krångliga och svåra att använda, och användaren gavs inte tillräckliga anvisningar om tjänsterna. Som värst hade svårigheterna lett till att en persons arbetssökning hade avbrutits utan att personen i fråga kände till detta, vilket hade lett till att utbetalningen av personens arbetslöshetsförmån hade avbrutits. Biträdande justitiekanslerns ställ-företrädare konstaterade i sitt beslut att det miss-tag som skett vid användningen av e-tjänsterna hade medfört en allvarlig konsekvens, nämligen förlust av en arbetslöshetsförmån. I beslutet upp-märksammades ministeriet och förvaltningsområ-det på skyldigheten att tillhandahålla tjänster som hör till förvaltningsområdet på ett sådant sätt att den som utträttar ärenden inom förvaltningen lätt kan få en helhetsbild av de åtgärder som hänför sig till hans eller hennes ärende.

Problemen vid användningen av arbets- och näringsbyråernas e-tjänster uppmärksammades också i samband med inspektions- och hand-ledningsbesöken vid NTM-centralerna i Egentliga Finland och Norra Savolax. Systemet ansågs fungera dåligt och vara osäkert. Dessutom ansågs det över lag vara svårt för vissa kundgrupper att använda sig av e-tjänsterna, bl.a. för perso-ner med utländsk bakgrund som har bristfälliga språkkunskaper.

Under verksamhetsåret gällde flera av åtgärds-avgörandena iakttagandet av principerna om god förvaltning och skyldigheten att behandla ären-dena på ett behörigt sätt i samband med arbets- och näringsbyråernas kundbetjäningsprocess. Avgörandena visade att kundernas ärenden inte hade utretts tillräckligt omsorgsfullt och att det ofta också förekommit dröjsmål vid ärendenas behandling. Det hade förekommit försummel-ser och dröjsmål bl.a. i fråga om den första inter-vju med arbetssökanden som ska utföras inom en föreskriven tid och i fråga om den sysselsätt-ningsplan som likaså ska utarbetas inom en före-skriven tid. Den föreskrivna tidsfristen hade för-summats också i samband med utfärdandet av arbetskraftspolitiska utlåtanden. Dessutom hade kunderna tillhandahållits felaktig och motstridig rådgivning.

Enligt 19 § 2 mom. i grundlagen ska var och en genom lag garanteras rätt att få sin grundlä-ggande försörjning tryggad vid arbetslöshet, sjuk-dom, arbetsoförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare.

Sådana problem i anslutning till e-tjänsterna och kundbetjäningsprocessen som nämnts ovan kan hindra kunderna från att erhålla arbetslöshetsförmåner eller fördröja utbetalningen av dem, varvid den grundlagsenliga rätten till tryggad grundläggande försörjning inte tillgodoses. Ifall det t.ex. i ett arbetskraftspolitiskt utlåtande på felaktiga grunder konstateras att kunden inte har rätt till en arbetslöshetsförmån, tar det tid att få saken åtgärdad genom besvär efter att Folkpensionsanstalten eller arbetslöshetskassan fattat sitt beslut i ärendet.

I rapporten "Vägar in i arbetslivet för partiellt arbetsföra - förmåner, tjänster, stödåtgärder" som offentliggjordes den 15 november 2018 och som utarbetats av utredarna Tuija Oivo och Raija Kerättär, tillsatta av social- och hälsovårdsministeriet, konstaterades det att de långtidsarbetslösa och partiellt arbetsföras verkliga servicebehov måste utredas bättre än vad som gjorts hittills. Utredarna ansåg att man måste bli bättre på att identifiera de personer som är i behov av tjänster som främjar arbets- och handlingsförmågan samt delaktigheten i arbetslivet. Samtidigt finns det skäl att granska hur många av de långtidsarbetslösa som i själva verket är arbetsoförmögna och därmed omfattas av fel förmånssystem. Detta missförhållande nämndes också i samband med biträdande justitiekanslerns inspektions- och handledningsbesök vid NTM-centralerna. En stor del av de kunder vars arbetsförmåga är nedsatt kan inte erbjudas lämpliga tjänster hos arbets- och näringsbyråerna. En problematisk grupp utgörs av dem som fått sjukdagpenning i 300 dagar, vilket utgör maximiantalet sjukdagpenningdagar.

Utlåtanden

I anslutning till statsrådsövervakningen gavs under verksamhetsåret följande utlåtanden som berörde arbets- och näringsförvaltningen:

- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagstiftning om temporärt ordnande av offentlig arbetskrafts- och företagsservice (OKV/14/20/2018), se s. 61
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om Myndigheten för tillväxttjänster (OKV/30/20/2018), se s. 65
- Utkastet till regeringsproposition om den s.k. modellen för jobbsökning på eget initiativ (OKV/57/20/2018), se s. 74

Avgöranden

MINISTERIET

Besvarandet av en förfrågning

I ett klagomål aktualiserades ett fall där klaganden hade sänt förfrågningar till flera myndigheter, men där arbets- och näringsministeriet redan hade besvarat klagandens frågor om samma ärendelhet. De e-postmeddelanden som klaganden senare sänt till näringsministern hade inte besvarats. Justitiekanslern konstaterade emellertid att tillgodoseendet av den rådgivningsskyldighet som föreskrivs i förvaltningslagen förutsätter att den som sänt en förfrågning inte lämnas i ovisshet om vad som har hänt med förfrågningen. Om myndigheten anser att frågan har besvarats tillräckligt utförligt redan tidigare, ska förfrågningen bemötas med ett svar av vilket detta framgår. Det är också möjligt att meddela den person som framställt förfrågningen att ärendets behandling har slutförts och att förfrågningar om samma

ärende inte längre kommer att besvaras ifall de redan flera gånger har besvarats på ett tillbörligt sätt (OKV/1049/1/2017; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Outi Kostama).

Dröjsmål vid behandlingen av ett klagomål

I ett ärende var det fråga om att klaganden inte hade fått något avgörande med anledning av det klagomål som denne anfört hos arbets- och näringsministeriet angående en arbets- och näringsbyrås förfarande. Klagomålet hade inkommit till ministeriet i juli 2016, och den utredning som ministeriet begärt av arbets- och näringsbyrån hade inkommit i september 2016. Ministeriet hade avgjort ärendet i april 2018. Behandlingen av klagomålet hade således räckt nästan 21 månader. Enligt ministeriet hade dröjsmålet uppkommit på grund av det utmanande arbetsläget i den grupp som behandlade ärendet och på grund av att de till buds stående juristresurserna i sin helhet var bundna vid lagberedningen. Enligt ministeriet hade dröjsmålet i samband med klagomålsärendet föranletts av den övriga arbetsbelastningen vid ministeriet. Ministeriet uppgav emellertid att man hade vidtagit korrekativa åtgärder för att öka personalresurserna, och att ministeriet strävar efter att i framtiden noggrannare följa upp behandlingstiderna för de klagomålsärenden som är under behandling.

Justitiekanslern konstaterade att myndigheterna ska sköta sina lagstadgade förpliktelser så att de knappa resurserna inte på ett betydande sätt inverkar på individens rätt att få sitt ärende behandlat utan ogrundat dröjsmål, vilken hör till de grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i grundlagen. Justitiekanslern ansåg att det hade uppkommit ett ogrundat dröjsmål vid behandlingen av klagomålet, och han uppmärks-

sammade arbets- och näringsministeriet på den skyldighet att behandla ärendena utan dröjsmål som föreskrivs i grundlagen och i förvaltningslagen (OKV/58/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Johanna Koivisto).

ARBETS- OCH NÄRINGSBYRÅERNA

Nättjänstens användarvänlighet

I tre olika klagomål som inkommit till justitiekanslern konstaterades det att arbets- och näringsbyråernas nättjänst för den som önskade anmäla sig som arbetslös var krånglig och svår att använda efter den reform som genomförts i juli 2017. På grund av de bristfälliga anvisningarna i programmet hade anmälan i ett fall avbrutits utan att den som använde tjänsten förstod detta, vilket hade lett till ett avbrott i utbetalningen av en arbetslöshetsförmån.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att färdigheterna att använda nättjänsten varierar avsevärt mellan olika användare. Konsekvensen av det misstag som skett vid användningen av tjänsten var allvarlig, eftersom det var fråga om en utebliven arbetslöshetsförmån. Dessa omständigheter accentuerade arbets- och näringsministeriets och dess underlydande myndigheters ansvar för att utveckla tjänsten till en konsekvent och lättbegriplig helhet.

Enligt utredningen hade det sedermera gjorts flera ändringar i tjänsten på basis av den respons som erhållits från användarna. Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare fanns det under dessa omständigheter inte anledning att vidta några andra åtgärder än att uppmärksamma ministeriet och dess förvaltningsområde på skyldigheten att ordna tjänsterna inom sektorn på ett sådant sätt att de som uträttat ären-

den inom förvaltningen lätt kan bilda sig en helhetsuppfattning om de åtgärder som hänför sig till skötseln av deras ärenden (OKV/2019/1/2017, OKV/2042/1/2017 och OKV/2092/1/2017; ärendena avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Outi Kauppila).

Anordnandet av en intervju och utarbetandet av en sysselsättningsplan för en arbetssökande

Ett klagomål gällde ett fall där arbets- och näringsbyrån hade kontaktat klaganden först en månad efter att dennes jobbsökning inletts, och klagandens sysselsättningsplan hade utarbetats nio månader efter att jobbsökningen inletts. Enligt lagen borde den första intervjun ha ordnats inom två veckor efter att jobbsökningen inletts, och sysselsättningsplanen borde ha utarbetats senast i samband med intervjun. Dessutom fanns det brister i de anteckningar rörande klaganden som införts i URA-informationssystemet, samt en felaktig anteckning. Arbets- och näringsbyrån hade inte heller besvarat klagandens förfrågningar.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det hade uppkommit ett betydande dröjsmål vid utarbetandet av sysselsättningsplanen. Vid arbets- och näringsbyrån hade man inte heller agerat tillräckligt omsorgsfullt vid införandet av anteckningar i URA-informationssystemet eller i samband med de kontakter till klaganden som hänförde sig till skötseln av dennes ärenden. Arbets- och näringsbyrån borde i enlighet med principerna om god förvaltning ha besvarat klagandens förfrågningar och ha kontaktat klaganden på det sätt som lovats.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade arbets- och näringsbyrån på skyldigheten att ordna den första intervjun och

utarbета en sysselsättningsplan för en arbetssökande inom de tidsfrister som föreskrivs i lagen. Dessutom uppmärksammade han arbets- och näringsbyrån på att förfrågningar ska besvaras i enlighet med principerna om god förvaltning, samt på vikten av att iaktta noggrannhet vid skötseln av tjänsteuppgifter (OKV/457/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Utredandet av en arbetssökandes ärende och utarbetandet av ett arbetskraftspolitiskt utlåtande

Av ett klagomål framgick det att klaganden ungefär en månad innan dennes anställningsförhållande upphört hade anmält sig som arbetssökande hos arbets- och näringsbyrån samt meddelat sin avsikt att ansöka om en arbetslöshetsförmån. En knapp månad efter att anställningsförhållandet upphört hade klaganden två gånger kontaktat arbets- och näringsbyrån och frågat om behandlingen av det ärende som berörde arbetslöshetsförmånen. Efter att klaganden andra gången kontaktat byrån hade klaganden tillställts en utredningsbegäran. Enligt klaganden hade ärendet varit under utredning i flera månader, och klaganden hade tillställts flera olika utredningsbegäranden.

Arbets- och näringsbyråernas verksamhet omfattas av förvaltningslagen, som innehåller bestämmelser både om grunderna för god förvaltning och om det förfarande som ska iakttagas i förvaltningsärenden. Enligt 23 § 1 mom. i förvaltningslagen ska ett ärende behandlas utan ogrundat dröjsmål. I 31 § 1 mom. bestäms det att en myndighet ska se till att ett ärende utreds tillräckligt och på behörigt sätt, genom att skaffa den information och den utredning som behövs för att ärendet ska kunna avgöras.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i sitt beslut att arbets- och näringsbyrån efter att klaganden hade anmält sig som arbetssökande och uppgett att denne ansökte om en arbetslöshetsförmån omedelbart och på en gång borde ha utrett klagandens servicebehov och rätt till utkomstskydd för arbetslösa, samt ha gett klaganden ett arbetskraftspolitiskt utlåtande. Arbets- och näringsbyrån borde också ha inlett utredningsåtgärder i fråga om klagandens anställningsförhållande redan då det upphörde och inte först efter att klaganden kontaktat byrån. Det utlåtande och den utredning som erhöles i ärendet visade att arbets- och näringsbyrån inte hade gett arbetskraftspolitiska utlåtanden om dessa omständigheter inom den föreskrivna tidsfristen. Klaganden hade därutöver tillställts flera utredningsbegäranden.

I ärendet framgick det också att arbets- och näringsbyrån inte i enlighet med lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice hade ordnat en intervju för klaganden inom den föreskrivna tidsfristen. Det hade inte heller utarbetats någon sysselsättningsplan för klaganden inom den lagstadgade tidsfristen, och det framgick inte att det skulle ha varit uppenbart onödigt att utarbeta en sådan plan i det aktuella fallet.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade arbets- och näringsbyrån på skyldigheten att i enlighet med förvaltningslagen utreda ärendena tillräckligt väl, på ett behörigt sätt och utan dröjsmål. Dessutom uppmärksammade han arbets- och näringsbyrån på givandet av ett arbetskraftspolitiskt utlåtande, anordnandet av den första intervjun för en arbetssökande och utarbetandet av en sysselsättningsplan i enlighet med de relevanta bestämmelserna och inom de föreskrivna tidsfristerna (OKV/1729/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Givandet av ett arbetskraftspolitiskt utlåtande inom den föreskrivna tidsfristen

Med anledning av ett klagomål aktualiserades ett fall där arbets- och näringsbyrån hade gett ett arbetskraftspolitiskt utlåtande i klagandens ärende tre dagar efter att den 30 dagars tidsfrist som föreskrivs i förordningen hade löpt ut.

Eftersom arbets- och näringsbyrån enligt sin utredning hade vidtagit åtgärder för att se till att behandlingstiderna skulle bli lagenliga, nöjde sig biträdande justitiekanslerns ställföreträdare med att uppmärksamma byrån på skyldigheten att iaktta de tidsfrister som föreskrivs i förordningen (OKV/430/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Outi Kauppila).

Tillhandahållandet av adekvat service

Ett klagomål berörde ett fall där klaganden inte hade betalats det arbetsmarknadsstöd som söktes, på grund av att klagandens jobbsökning obefogat hade avbrutits. Arbets- och näringsbyrån hade inte kontaktat klaganden med anledning av det obefogande avbrottet i fråga om jobbsökningen, trots att klaganden hade begärt det.

Arbets- och näringsbyrån medgav att så skett och meddelade att byrån hade åtgärdat saken efter att detta uppdagats. Enligt arbets- och näringsbyråns utredning hade ansvaret för klagandens ärende överförts till en annan befattningshavare, och saken hade beaktats också i samband med personalutbildningen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att klaganden i det aktuella fallet inte hade fått sådan adekvat service som kraven på god förvaltning förutsätter. På grundval av arbets- och näringsbyråns utredning verkade det ändå inte vara fråga om något omfattande problem, utan om en enskild befattningshavares förfarande, som

byråns ledning hade befattat sig med. Därutöver hade arbets- och näringsbyrån kortfattat konstaterat att saken hade beaktats i samband med personalutbildningen.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade för framtiden arbets- och näringsbyrån på vikten av att iaktta de förpliktelser som hänför sig till god förvaltning samt på skyldigheten att svara för att hela dess personal har erforderligt kundbetjäningsskunnande (OKV/2281/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kauppila).

Motiverandet av ett beslut och tydliga anvisningar om överklagande

Av ett klagomål framgick det att klaganden hade ansökt om att bli antagen till en sådan arbetskraftsutbildning som ordnades av en arbets- och näringsbyrå (nyutbildning för omplacering), men inte fått plats på utbildningen. Enligt urvalsbeslutet hade klaganden inte blivit antagen till utbildningen eftersom det fanns fler lämpliga sökande än antalet studieplatser. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade emellertid att urvalsbeslutet inte hade motiverats tillräckligt väl, på det sätt som förutsätts i förvaltningslagen och i statsrådets förordning om offentlig arbetskrafts- och företagsservice. Han ansåg att de orsaker till att klaganden inte hade blivit antagen till utbildningen som arbets- och näringsbyrån och NTM-centralen hade presenterat i sin utredning till justitiekanslersämbetet borde ha uppgetts i urvalsbeslutet.

Av de anvisningar om överklagande som fogats till urvalsbeslutet framgick det enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare dessutom inte i enlighet med förvaltningslagen tillräckligt tydligt om det var möjligt att begära omprövning av beslutet och söka ändring i det genom besvär,

eller om beslutet var förenat med förbud mot överklagande.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav arbets- och näringsbyrån sin uppfattning om att urvalsbeslutet gällande antagningen till nyutbildningen för omplacering inte hade motiverats tillräckligt väl och att de anvisningar om överklagande som fogats till urvalsbeslutet inte var tillräckligt tydliga (OKV/2219/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

En myndighets ansvar för rådgivningen och överföringen av ett dokument

I ett fall hade ett bolag av misstag sänt en ansökan om utbetalning av en lönesubvention till en arbets- och näringsbyrå istället för till NTM-centralernas och arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningscenter (UF-centret). Vid arbets- och näringsbyrån hade en person som hörde till den inköpta arbetskraften tagit en kopia av ansökan och uppgett att en av arbets- och näringsbyråns befattningshavare skulle ta kontakt i ärendet. Byrån hade emellertid inte tagit kontakt med bolaget, och de ansökningar som senare lämnats in till rätt instans hade förkastats på grund av att de inkommit för sent.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att förvaltningslagens förpliktelser om god förvaltning i praktiken kan tillgodoses bara om myndighetens personal har tillräcklig kunskap om myndighetens verksamhet. Myndigheten svarar för att också den inköpta personalen har erforderlig kunskap och för att anställda som hör till denna personal ges tillräcklig introduktion och handledning i arbetet för att de ska kunna utföra sina uppgifter på det sätt som föreskrivs i förvaltningslagen.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade arbets- och näringsbyrån på skyldigheten att iaktta förvaltningslagens bestämmelser om rådgivning och om överföring av dokument till den behöriga myndigheten (OKV/2011/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kaup-pila).

Tillhandahållandet av korrekt rådgivning

I ett fall hade klaganden i arbetskraftsförvaltningens elektroniska tjänst Mina e-tjänster getts motstridiga uppgifter om huruvida klaganden skulle kontakta arbets- och näringsbyrån en viss dag eller om arbets- och näringsbyrån skulle kontakta klaganden. Förfarandet stred mot de krav som förvaltningslagen ställer på rådgivningen, på hur utträttandet av ärenden ska ordnas och på att myndigheterna ska använda ett begrip-ligt språk. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade arbets- och näringsbyrån på att de ovan avsedda bestämmelserna i förvaltningslagen ska iakttas i samband med elektroniska tjänster (OKV/2069/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

I ett annat fall hade en arbets- och näringsbyrå försummat att tillhandahålla en kund sådan adekvat service och rådgivning som kraven på god förvaltning förutsätter. Byrån medgav att klaganden hade getts felaktig information om det förtjänstbundna utkomstskyddet för arbetslösa och om kostnadsersättningen i samband med ett rekryteringsförsök.

Enligt grundlagens bestämmelser om god förvaltning har var och en rätt att få sitt ärende behandlat på ett behörigt sätt. För att myndighe-ternas tjänster ska betraktas som tillbörliga förutsätts det att den information som ges till kun-

derna är uppdaterad och korrekt i fråga om sitt innehåll. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade arbets- och näringsbyrån för framtiden på skyldigheten att i sin verksamhet iaktta sådan god förvaltning som garanteras i grund-lagen (OKV/615/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kaup-pila).

NÄRINGS-, TRAFIK- OCH MILJÖCENTRALERNA

Behandlingstiden för ett utlåtande som skulle avgas i brådskanie ordning

I ett klagomål aktualiserades ett fall där en NTM-central inte hade gett skiftesmannen för ett dödsbo ett sådant utlåtande som denne begärt med stöd av 25 kap. 8 § i ärvdabalken, vilket enligt paragrafens 3 mom. ska avgas i brådskanie ordning. NTM-centralen gav utlåtandet två dagar efter att biträdande justitiekanslerns utredningsbegäran om saken inkommit, då det redan hade förlöpt elva månader sedan skiftesmannen framställt begäran om utlåtandet. Som sin utredning om saken hade NTM-centralen endast konstaterat att ärendet hade undersökts grundligt.

Enligt biträdande justitiekanslerns bedömning uppfyllde NTM-centralens förfarande vid avgivandet av utlåtandet inte det i lag angivna kravet på att utlåtandet skulle avgas i brådskanie ordning. Enbart den förklaring som NTM-centralen gett i sin utredning, dvs. att ärendet hade undersökts grundligt, utgjorde inte en rättsligt godtagbar förklaring till den långa behandlingstiden.

NTM-centralen hade också flera gånger gett grovt felaktiga uppskattningar av när utlåtandet skulle komma att ges. Biträdande justitiekanslern konstaterade att en myndighet i mån av möjlighet

ska sträva efter att dess uppskattning av behandlingstiden besannas. Han ansåg att myndigheten, i det fall att ärendets behandling drar ut på tiden, ska uppge orsaken till detta då myndigheten ger en ny uppskattning av behandlingstiden. Upprepade förlängningar av den uppskattade behandlingstiden utan angivande av någon orsak till detta är enligt biträdande justitiekanslern ägnat att väcka tvivel på myndighetsverksamhetens tillbörlighet.

Biträdande justitiekanslern gav NTM-centralen en anmärkning för att den försummat att iaktta det lagstadgade kravet på att utlåtan- det skulle ges i brådska ordning. Han delgav dessutom NTM-centralen sina synpunkter på givandet av en uppskattning av behandlingstiden (OKV/679/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Martikainen).

RIKSFÖRLIKNINGSMANNEN

Sårbarheten i fråga om det system som berör jäv för riksförlikningsmannen

Enligt justitiekanslerns uppfattning hade riksförlikningsman Minna Helle inte handlat klander- värt då hon övergått till arbetsgivarsidans tjänst våren 2018. Justitiekanslern ansåg emellertid att systemet är sårbart och uppmanade arbets- och näringsministeriet att granska huruvida lagstift- ningen och tillvägagångssätten är tidsenliga.

Justitiekanslern ombads i två klagomål undersöka om Helle var jävig att agera som med- lare i arbetskonflikter samtidigt som hon förhand- lade om att övergå till arbetsgivarsidans tjänst. Enligt justitiekanslern kunde situationen anses vara mycket känslig för kritik när riksåklagarens opartiskhet bedömdes i objektivt avseende. För- handlingarna om ett nytt anställningsförhållande

kunde lätt skapa en jävskonstellation. I lagstift- ningen har dock inte riksåklagarens möjlighe- ter att övergå till andra uppgifter begränsats, och i det aktuella fallet hade det inte ingåtts något karensavtal. Justitiekanslern konstaterade att det väsentliga är om personen i fråga i en dylik situa- tion vidtar tillräckliga åtgärder för att trygga opar- tiskheten och förtroendet för den.

Riksförlikningsmannen hade inte några egentliga förlikningsuppgifter under den tid hon förhandlade om det nya anställningsförhållandet. Hon hade snabbt sagt upp sig och sett till att det var möjligt att anlita en vikarie för förliknings- uppgifterna. Därför fanns det enligt justitiekans- lern inte rättsliga skäl att rikta kritik mot hennes förfarande.

Systemet verkar dock vara mycket sårbart med tanke på en tillbörlig tillämpning av de bestämmelser om domarjäv som tillämpas också på riksförlikningsmannen. Därför sände justitie- kanslern sitt avgörande till arbets- och näringsmi- nisteriet för kännedom och för bedömning av om det finns tidsenliga och tillräckliga lagbestämme- lser och förfaranden för att man ska kunna säker- ställa att riksförlikningsmannens opartiskhet och förtroendet för opartiskheten inte äventyras då riksförlikningsmannens tidsbundna tjänsteförhål- lande löper ut och denne övergår till andra upp- gifter (OKV/843/1/2018 och OKV/855/1/2018; ärendena avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Outi Kostama).

Inspektioner

NTM-centralen i Egentliga Finland

Biträdande justitiekanslern utförde en inspek- tion av NTM-centralen i Egentliga Finland. Vid inspektionen närvarade också representanter för Egentliga Finlands arbets- och näringsbyrå.

I samband med inspektionen diskuterades bl.a. styrningen och övervakningen av arbets- och näringsbyrån samt byråns servicelinjer, kunder och kundbetjäning. Dessutom behandlades integrationsfrågor. Representanterna för NTM-centralen och arbets- och näringsbyrån redogjorde även för aktuella frågor inom förvaltningsområdet samt för observerade problem och missförhållanden. Representanterna ansåg att det var en dålig utveckling att arbets- och näringsministeriets styrning hade minskat och att styrningen i större utsträckning överförts till UF-centret. Det konstaterades även att digitaliseringen orsakat problem för vissa kundgrupper, och e-tjänsterna ansågs fungera dåligt. Som ett missförhållande betraktade representanterna ställningen för personer för vars del maximiantalet sjukdagpenningss dagar överskridits, eftersom dessa måste anmäla sig som arbetssökande för att trygga sin utkomst. Vidare framfördes det att kommunernas andel av finansieringen av arbetsmarknadsstödet ibland orsakat problem när det gällt att betjäna kunderna på ett ändamålsenligt sätt. Dessutom uppmärksammades arbetslöshets- och socialförmånernas passiverande inverkan på vissa kunder, samt det tilläggsarbete som den s.k. aktivmodellen medför. (OKV/18/51/2018)

NTM-centralen i Norra Savolax

Biträdande justitiekanslern utförde en inspektion av NTM-centralen i Norra Savolax. Vid inspektionen närvarade också representanter för Norra Savolax arbets- och näringsbyrå. Vid diskussionerna behandlades styrningen och övervakningen av arbets- och näringsbyrån samt byråns kundprocess och kundbetjäning, samt integrationsfrågor. Representanterna för NTM-centralen och arbets- och näringsbyrån redogjorde för aktuella frågor inom förvaltningsområdet samt för observerade problem bl.a. gällande e-tjänsternas funktion. Som missförhållanden nämnde representanterna den utveckling som inneburit att styrningen inom förvaltningsområdet hade överförts från arbets- och näringsministeriet till UF-centret, samt de dröjsmål som förekommit vid utbetalningen av stöd hos UF-centret. Dessutom konstaterades det att arbets- och näringsbyråns kunder omfattar ett stort antal personer som är partiellt eller helt arbetsoförmögna, exempelvis personer för vars del maximiantalet sjukdagpenningss dagar har överskridits och vilka arbets- och näringsbyrån inte kan erbjuda några lämpliga tjänster. (OKV/26/51/2018)

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSFÖRVALTNINGEN

De åtgärdsavgöranden som berörde social- och hälsovårdsförvaltningen gällde sådana årligen återkommande ämnen som har en central anknytning till de grundläggande fri- och rättigheterna, såsom integritetsskyddet, de förfaranden som föreskrivs i offentlighetslagen, tillhandahållandet av handledning och rådgivning vid skötseln av förvaltningsärenden, iakttagandet av noggrannhet vid skötseln av tjänsteuppgifter, beslutsfattandet och motiverandet av beslut, dröjsmål vid ärendenas behandling samt över lag iakttagandet av principerna om god förvaltning. De avgöranden som gällde dröjsmål vid ärendenas behandling berörde särskilt behandlingen av ansökningar om utkomststöd, dvs. den förmån som är avsedd att i sista hand trygga individens rätt till grundläggande försörjning, samt behandlingen av utkomststödsbeslut inom ramen för omprövningsförfarandet.

De åtgärdsavgöranden som riktade sig mot social- och hälsovårdsministeriet gällde bl.a. förvaringen och arkiveringen av patient- och klientjournaler inom social- och hälsovården efter att en privat serviceproducent upphört med sin verksamhet. Saken aktualiserades med anledning av ett klagomål som gällde ett fall där klaganden hade försökt få uppgifter om sitt hälsotillstånd i en sådan situation där den yrkesutbildade person inom hälso- och sjukvården som vårdat klaganden hade avlidit. Klaganden hade kontaktat Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) angående saken, och Valvira hade anvisat klaganden att vända sig till den avlidne

yrkespersonens arvingar för att få dokumenten i fråga.

De uppgifter om en persons hälsotillstånd som ingår i sådana patientjournaler som utarbetas inom hälso- och sjukvården är sekretessbelagda känsliga uppgifter. Eftersom klagomålet visade att det verkade finnas risk för att dessa uppgifter i vissa situationer kunde röjas för utomstående, undersökte biträdande justitiekanslerns ställföreträdare på eget initiativ saken både i fråga om patientjournaler och i fråga om sådana sekretessbelagda klientjournaler som utarbetas inom socialvården. Det framgick att det inte fanns någon reglering eller några enhetliga arrangemang rörande ansvaret för förvaringen och arkiveringen av patient- och klientjournaler som sådana privata producenter av social- och hälsovårdstjänster som upphört med sin verksamhet utarbetat i annan än elektronisk form. Sådana privata producenter av hälso- och sjukvårdstjänster som utarbetar sina patientjournaler i elektronisk form är skyldiga att ansluta sig till den riksomfattande informationssystemtjänsten (Kanta), där patientjournalerna förvaras i elektronisk form. Målsättningen är att också de klientjournaler som utarbetas av privata producenter av socialvårdstjänster ska förvaras och arkiveras i elektronisk form. Anslutningsskyldigheten gäller dock bara serviceproducenter med ett sådant klientinformationssystem som kan anslutas till informationssystemtjänsten. Dessutom kommer det ännu att räcka en tid innan den elektroniska arkiveringen blir heltäckande. Den oreglerade situationen medförde

en risk för äventyrande av patienternas och klienternas integritetsskydd. I ärendet aktualiserades också rätten till insyn och tillgodoseendet av rättigheterna för de patienter och klienter angående vilka uppgifter registrerats i serviceproducenternas personregister. Dessutom uppmärksammades rättsskyddet för patienterna, klienterna och producenterna av social- och hälsovårdstjänster. Dessa faktorer förutsätter att patient- och klientjournalerna förvaras på ett tillbörligt sätt och att det vid behov finns möjlighet att ta del av dem. Därför ska behandlingen av patient- och klientjournaler vara reglerad också i sådana situationer där en producent av social- och hälsovårdstjänster upphör med sin verksamhet och journalerna har arkiverats manuellt.

I samband med ärendets behandling framgick det att social- och hälsovårdsministeriet under år 2018 hade vidtagit åtgärder för att lösa frågan om arkiveringen av patient- och klientjournaler i pappersform. Avsikten är att Folkpensionsanstalten (FPA) ska sköta arkiveringen och börja ta emot journaler från och med ingången av år 2019. Situationen hade dock länge varit oreglerad, trots att social- och hälsovårdsministeriet, som svarar för regleringen inom den berörda sektorn, hade kännedom om saken. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade allvarligt social- och hälsovårdsministeriet på myndigheternas skyldighet att i alla situationer trygga tillgodoseendet av patienternas och klienternas grundlagsenliga integritetsskydd och de rättigheter som hör samman med behandlingen av uppgifter som berör dem.

Ett ärende som hänförde sig till utträttandet av ärenden på elektronisk väg och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna berörde en fråga i anslutning till medborgarnas Kanta-tjänster (Mina Kanta-sidor). De grundläggande fri- och rättigheterna hade inskränkts med

stöd av ett beslut av ministeriets ledningsgrupp, då ledningsgruppen hade beslutat att föräldrar inte via Mina Kanta-sidor ska kunna ta del av hälsouppgifter som berör barn som fyllt tio år eller är äldre än så. Denna begränsning ansågs problematisk, eftersom det allmänna å ena sidan ålagt föräldrarna en skyldighet att dra försorg om sina minderåriga barn och å andra sidan gett barnet rätt att vägra föräldrarna åtkomst till uppgifter som berör honom eller henne. Rätten att meddela ett dylikt förbud ska enligt lagstiftningen bedömas från fall till fall inom hälso- och sjukvården, utifrån barnets mognadsnivå. Det hade emellertid införts en allmän begränsning i informationssystemet, eftersom det inte var möjligt att registrera specifika förbud i det. Det kommer troligtvis att bli möjligt att registrera specifika förbud i registret från och med slutet av år 2020. Genom den allmänna begränsningen tryggades rättigheterna för de barn som inte vill att deras vårdnadshavare ska få tillgång till uppgifter om dem.

Biträdande justitiekanslern ansåg att delandet av hälsouppgifter och andra uppgifter som gäller barn placerar sig inom den helhet av grundläggande fri- och rättigheter som berör vårdpersonalens ansvar för tryggheten av tillräckliga social- och hälsovårdstjänster och främjandet av befolkningens hälsa, vårdnadshavarnas uppgift att bevaka barnets intressen samt barnets rätt att bli hört och fatta beslut om frågor som berör det. En central faktor som hänför sig till tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna är emellertid barnets individuella förmåga att utöva beslutanderätt. Delandet av uppgifterna ska basera sig på en individuell bedömning. Enligt biträdande justitiekanslern var den grund som ministeriet åberopat för fastställande av gränsen förståelig, men realiserings sättet kunde dock inte betraktas som hållbart eftersom det föranledde sådana konsekvenser med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna som refere-

rats i beslutet. Biträdande justitiekanslern ansåg således att de realiserings svårigheter som hänförde sig till informationssystemet inte kunde betraktas som en godtagbar orsak till att avvika från grundlagens bestämmelser.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att ministeriets ledningsgrupp hade fattat beslut om åldersgränsen utan en sådan rättslig grund som grundlagen kräver, och med vetskap om att gränsen stod i strid med lagen. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade ministeriet bl.a. på omständigheter som hänför sig till tillgodoseendet av barnets och vårdnadshavarnas grundläggande fri- och rättigheter vid användningen av Mina Kanta-sidor, och bad ministeriet meddela vilka åtgärder som vidtagits med anledning av beslutet.

FPA har sedan år 2017 avgjort ärenden som gäller grundläggande utkomststöd. I de åtgärdsavgöranden som berörde FPA aktualiserades under verksamhetsåret bl.a. fel som förekommit vid behandlingen av utkomststödsansökningar samt dröjsmål vid meddelandet av utkomststödsbeslut och vid behandlingen av begäranden om omprövning av besluten. De långa behandlingstiderna för begäranden om omprövning av utkomststödsbeslut aktualiserades också vid en förvaltningsdomstol som biträdande justitiekanslern inspekterade under verksamhetsåret.

I klagomålen rörande behandlingen av utkomststödsärenden har det dessutom ofta riktats kritik mot beslutens kvalitet. Utkomststödet är den förmån som är avsedd att i sista hand trygga individens rätt till grundläggande försörjning, vilket accentuerar betydelsen av att ärendena behandlas både snabbt och omsorgsfullt, så att klienternas grundlagensliga rätt till oundgänglig försörjning inte äventyras. Besluten ska vara begripliga och det ska framgå av dem hur yrkandena har avgjorts. Dessutom ska besluten

innefatta en motivering. I ett av de avgöranden som gavs under verksamhetsåret riktade biträdande justitiekanslern kritik uttryckligen mot att alla yrkanden i en utkomststödsansökan inte hade avgjorts och mot att beslutet inte hade motiverats på det sätt som lagen förutsätter. En noggrann behandling av ärendena och omsorgsfullt utarbetade beslut minskar också behovet av överklagande och ny behandling av ärendena.

Med anledning av de uppgifter om brister i utkomststödsbeslutens kvalitet som inkommit även från annat håll undersökte biträdande justitiekanslern under verksamhetsåret saken på eget initiativ (OKV/21/50/2018). Han bad FPA lämna in en utredning om saken och redogöra för uppföljningen av utkomststödsbeslutens kvalitet och avgörandenas enhetlighet, samt för vilka åtgärder kvalitetsuppföljningen föranlett hos FPA. Biträdande justitiekanslern bad FPA också lämna information om hur många utkomststödsbeslut som ändras i samband med överklagandet (omprövning och egentligt överklagande) och vilka som varit de huvudsakliga orsakerna till att besluten ändrats. Dessutom bad han att utredningen skulle innefatta information om utbildningen bland de förmånshandläggare som bereder utkomststödsbesluten och om vilken typ av introduktion dessa getts i sina arbetsuppgifter.

Under verksamhetsåret gjorde biträdande justitiekanslern inspektions- och handledningsbesök (nedan inspektioner) hos regionförvaltningsverken i Lappland, Norra Finland, Västra och Inre Finland, Sydvästra Finland samt Östra Finland. Vid inspektionerna behandlades bl.a. regionförvaltningsverkens styrnings- och tillsynsuppgifter inom barnskyddet samt de iakttagelser som regionförvaltningsverken gjort om barnskyddet i kommunerna. I samband med inspektionerna av regionförvaltningsverken i Lappland, Norra Finland samt Västra och Inre Finland aktualise-

rades också social- och hälsovårdsreformen och landskapsreformen. Syftet med inspektionerna var dels att erhålla information om situationen i fråga om barnskyddet i kommunerna och om strukturella frågor samt om regionförvaltningsverkens tillsynsverksamhet, och dels att föregripa frågor som hänför sig till de ovan nämnda reformerna och till de framtida nya tillsynsaktörerna, dvs. Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet (Luova) och landskapens laglighetskontroll. Till målen med inspektionerna hörde även att främja att den goda laglighetskontrollpraxis som utformats vid regionförvaltningsverken överförs vidare till Luova. I samband med inspektionerna framgick det emellertid att det fanns skillnader mellan regionförvaltningsverken när det gällde deras praxis och verksamhetsmetoder, och även när det gällde trösklarna för ingripande.

Biträdande justitiekanslern inspekterade också barnskyddet och familjesocialarbetet i Uleåborg, Vasa, Åbo och Kuopio, samt Norra Finlands, Vasa, Åbo och Östra Finlands förvaltningsdomstolar, där bl.a. ärenden som berörde barnskyddet behandlades.

Regionförvaltningsverkens verksamhetsområden och verksamhetsbetingelser skiljer sig från varandra, och det fanns även vissa olikheter i fråga om deras observationer, men trots detta var iakttagelserna och de frågor som väckte bekymmer till stora delar likartade på olika håll. Enligt det som framgick vid inspektionerna verkar kommunernas barnskyddsarbete belastas av allvarliga strukturella problem.

Regionförvaltningsverken framhöll särskilt att antalet socialarbetare som utför barnskyddsarbete i kommunerna är alltför få i förhållande till kundmängderna och arbetets krävande art, samt att rekryteringssvårigheter föranleds av att lönen inte står i rätt proportion till arbetet. Dessa problem samt ökningen av antalet barnskyddsärenden aktualiserades också i samband med inspektio-

nerna i städerna. Enligt uppgifter från regionförvaltningsverken orsakar omsättningen bland socialarbetarna avbrott i barnskyddsprocessen, vilket försvagar processen. Dessutom har alla socialarbetare inte tid att i tillräcklig utsträckning träffa och höra t.ex. barn som är placerade i vård utom hemmet. Det uppdagades också att socialarbetet inte alltid värdesätts i kommunerna, och att det hänt att socialarbetarnas kompetenskrav förringrats.

Det alltför låga antalet anställda i kommunerna återspeglar sig också i att de tidsfrister som barnskyddslagen anger för inledandet av en utredning om behovet av barnskydd och för beslutsfattandet om saken överskrids i många kommuner. Syftet med tidsfristerna är att trygga tillgodoseendet av barnets rättigheter, så att tillhandahållandet av de tjänster som barnet behöver inte fördröjs. De erhållna uppgifterna visade att kommunerna under långa tider kunnat vara föremål för tillsynsåtgärder från regionförvaltningsverkens sida, men att man trots detta inte på ett bestående sätt lyckats förkorta behandlingstiderna så att de skulle motsvara lagens krav. I samtliga ovan nämnda kommuner förekom det eller hade det förekommit problem när det gällde att iaktta de behandlingstider som föreskrivs i barnskyddslagen. En synnerligen oroväckande omständighet som uppdagades vid ett av regionförvaltningsverken var att det hänt att kommunerna manipulerat behandlingstiderna för att dessa skulle motsvara barnskyddslagens krav.

Vidare konstaterade regionförvaltningsverken att klientplanerna för de barn som är klienter inom barnskyddet var bristfälliga och av varierande kvalitet. Enligt regionförvaltningsverken har man i kommunerna inte heller alltid förstått planernas betydelse som redskap för målinriktat och planmässigt socialarbete. Anteckningarna i klientplanerna ska vara tydliga och uppdaterade, för att planerna ska fungera som stöd för det kon-

kreta arbetet och för tillgodoseendet av klientens rättigheter inom barnskyddsarbetet. Klientplanerna ansågs inte vara tillräckligt väl utarbetade i alla kommuner, och det betraktades som ett problem att det inte reserverats någon tid för införandet av anteckningar i klientjournalerna, vilket lett till att anteckningar inte gjorts alls eller till att det fanns brister i dem. Det är dock viktigt att anteckningar görs i ärendena, bl.a. för att informationsförmedlingen ska tryggas och för att det ska vara möjligt att utföra planmässigt barnskyddsarbete.

En förvaltningsdomstol konstaterade att barnskyddets nivå i kommunerna har försämrats på grund av personalomsättningen och brådskan, samt att de ansökningar om omhändertaganden som inkommit till förvaltningsdomstolen har varit av bristande kvalitet. Vidare ansågs det ha förekommit problem i samband med hörandet av barn, och dröjsmål i samband med beslutsfattandet i kommunerna. Även en annan förvaltningsdomstol konstaterade att det framför allt i små kommuner förekommit problem i fråga om kvaliteten på ansökningarna om omhändertaganden. Man förmodade dock att saken påverkats också av omsättningen bland socialarbetarna och av bristande erfarenhet bland de anställda.

Vid inspektionerna av regionförvaltningsverken framgick det även att kommunerna i samband med utläggningen av tjänster inte alltid anvisat tillräckliga resurser för de myndighetsuppgifter som kvarstår hos kommunerna, dvs. för tillsynen och beslutsfattandet, vilket bidragit till att öka trycket på de socialarbetare som svarar för uppgifterna i fråga. I grundlagen har emellertid det allmänna, såsom kommunerna, getts i uppgift att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Då tjänster tillhandahålls av privata tjänsteproducenter svarar kommunen för denna uppgift genom sitt beslutsfattande och genom att utöva effektiv tillsyn över verksamheten.

Vid regionförvaltningsverken betraktades det även som ett allvarligt problem inom barnskyddsarbetet att barn och unga inte nödvändigtvis får sådana missbrukarvårdstjänster eller psykiatriska tjänster som de behöver, vilket leder till att de blir klienter inom barnskyddet. Det händer att barn som placeras i vård utom hemmet är alltför svåra att ta hand om och inte kan ges den hjälp och det stöd de behöver på platsen för vård utom hemmet. Vid flera regionförvaltningsverk hyste man således oro över att det är svårt för barn och unga att få tillgång till psykiatriska tjänster. Problemen rörande tillgången till missbrukarvård och psykiatrisk vård samt det stora antalet barn och unga med allvarliga symtom lyftes starkt fram också vid de inspektioner som berörde städerna, där det framgick att användningen av rusmedel ökat såväl bland barn och unga som bland deras föräldrar.

Vid regionförvaltningsverken hade man även fäst vikt vid de planer för egenkontroll som utarbetas vid platserna för vård utom hemmet, vilka inte ansågs vara tillräckligt specificerade. Med hjälp av planerna för egenkontroll strävar man efter att identifiera, förebygga och åtgärda missförhållanden som uppdragats i verksamheten och situationer som medför risker, och därmed säkerställa att verksamhetsenheterna inom socialvården bedriver tillbörlig verksamhet, att tjänsterna är av god kvalitet och att klientsäkerheten är tryggad. Vid regionförvaltningsverken hade man dock observerat att det inte alltid utarbetats specifika planer för varje verksamhetsenhet, varvid de krav som hänför sig till de enskilda verksamhetsenheterna inte blivit beaktade i planerna. Planerna ansågs inte heller alltid vara av sådan art att de kunde vara till nytta i det vardagliga arbetet. Eftersom egenkontrollen kommer att öka i framtiden i och med social- och hälsovårdsreformen, borde man med tanke på tillsynens verkningfullhet vid verksamhetsenheterna inse betydelsen

av egenkontrollen och av de planer som utarbetas angående den, så att planerna också i verkligheten fungerar som redskap för säkerställande av tjänsternas kvalitet och klientsäkerheten. Detta kan påverkas bl.a. genom styrning.

Regionförvaltningsverken ansåg vidare att deras resurser för det tillsyns- och styrningsarbete som berör barnskyddet är alltför begränsade för att de i tillräcklig utsträckning ska kunna utföra förebyggande tillsyns- och styrningsarbete. Detta uppdagades redan i samband med det ärende gällande regionförvaltningsverkens resurser som biträdande justitiekanslern undersökte på eget initiativ år 2013 (OKV/4/50/2013). Justitiekanslern meddelade år 2015 sitt avgörande i det nämnda ärendet, där han delgav social- och hälsovårdsministeriet och finansministeriet de synpunkter han framfört bl.a. om regionförvaltningsverkens knappa resurser. Regionförvaltningsverken hade inte vid den nämnda tiden och inte heller därefter kunnat satsa tillräckligt på den förebyggande tillsyns- och styrningsverksamhet som hör till dess resultatmål, utan verksamheten har i stor utsträckning utgjorts av efterhandskontroll och behandling av anmälningar om missförhållanden och klagomål. Vid regionförvaltningsverken ansågs det att behandlingen av klagomål stjal tid från det förebyggande arbetet. I samband med inspektionerna framgick det att klagomålen gällande barnskyddet under en lång tid hade hopat sig vid ett av regionförvaltningsverken, och att behandlingstiderna hade blivit mycket långa. Biträdande justitiekanslern undersökte saken på eget initiativ (OKV/8/50/2018). I samband med utredningen framgick det att regionförvaltningsverken i statens tilläggsbudget för år 2019 hade anvisats ett tilläggsanslag med hjälp av vilket regionförvaltningsverken kan finansiera sex årsverken för styrning och övervakning av den vård som ges utom hemmet inom barnskyddet. Enligt den promemoria som berörde tilläggsanslaget

hade anslaget motiverats bl.a. med de ställningstaganden som justitiekanslern presenterat i sitt ovan angivna beslut. Ärendet rörande regionförvaltningsverkens resurser är således ett exempel på hur det med hjälp av långsiktigt laglighetskontrollarbete är möjligt att påverka strukturella problem som hänför sig bl.a. till resurserna. Avsikten är att de inspektioner gällande barnskyddet som biträdande justitiekanslern utfört under verksamhetsåret ska fortgå, varefter det blir dags att utvärdera saken utifrån den erhållna informationen och lägga fram förslag till eventuella åtgärder.

Utlåtanden

Bedömningspromemorian av arbetsgruppen för inrättande av ett genomcentrum

Justitiekanslern gav ett utlåtande om den bedömningspromemoria som utarbetats av arbetsgruppen för inrättande av ett genomcentrum och som innehåller ett förslag till lag om genom och ett förslag om att ett genomcentrum ska inrättas.

Justitiekanslern konstaterade att genomlagstiftningen berör frågor som är av mycket stor betydelse med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Han uppmärksammade bl.a. frågor som hänför sig till privatlivsskyddet och dataskyddet, men också frågor som berör framtiden inom social- och hälsovården samt den relevanta forskningen, utvecklingsverksamheten och affärsverksamheten. Enligt justitiekanslern skulle det i samband med den fortsatta beredningen vara väsentligt att granska den inbördes balansen mellan olika krav som hänför sig till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, och även förhållandet mellan dessa krav och andra målsättningar och intressen som

är godtagbara enligt systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna. Han betonade även konsekvensbedömningens betydelse samt behovet av sådan bedömning som föreskrivs i den allmänna dataskyddsförordningen.

Enligt justitiekanslern borde man vid den fortsatta beredningen bedöma vilka av genom centrumets uppgifter som är myndighetsuppgifter eller offentliga förvaltningsuppgifter, och även i organisatoriskt avseende särskilja dem från centrets övriga tilltänkta uppgifter och tjänster. Dessutom bör man se till att förtroendet för myndighetsverksamhetens opartiskhet inte äventyras av utomstående finansiering. Vidare skulle det finnas skäl att förtydliga principerna för genom centrumets finansiering och för prissättningen av dess tjänster samt fästa vikt vid att jämlika spelregler iakttas såväl vid prissättningen av tjänsterna som över lag i samband med de ekosystem där genom information utnyttjas.

Justitiekanslern påpekade också att den lagstiftningshelhet som berör området håller på att bli synnerligen invecklad och mångskiktad. Vid beredningen bör man således se till att genomlagstiftningen och de författningar som har en nära anknytning till den bildar en tydlig och begriplig helhet (OKV/78/20/2017; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Minna Pulkkinen).

Förfarandet vid utnämning av en direktör vid Folkpensionsanstalten

FPA bad justitiekanslern ge ett utlåtande om vid vilken tidpunkt förfarandet för utnämning av en direktör borde inledas. Justitiekanslern konstaterade att det inte är möjligt att från statstjänstemannalagstiftningen härleda sådana principer som skulle ange någon noggrann tidtabell för utnämningsförfarandet. Myndigheten har således prövningsrätt när det gäller att bestämma

vid vilken tidpunkt en tjänst som är eller kommer att bli ledig ledigförklaras. I samband med utövningen av sin prövningsrätt ska myndigheten dock ta hänsyn till den princip om ändamålsbundenhet som föreskrivs i förvaltningslagen. Enligt justitiekanslern förutsatte denna princip att man i det aktuella fallet skulle uppställa som målsättning för utnämningsförfarandet att tjänsten skulle bli tillsatt vid den tidpunkt då den blev ledig eller så snart som möjligt därefter. Det ska således med beaktande av principen om ändamålsbundenhet finnas tillbörliga grunder för att utnämningsförfarandet inleds vid en viss tidpunkt (OKV/15/21/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Maija Salo).

I anslutning till statsrådsövervakningen gavs under verksamhetsåret dessutom följande utlåtanden som berörde social- och hälsovårdsförvaltningen:

- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om kliniska läkemedelsundersökningar (OKV/24/20/2018), se s. 64
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till biobankslag (OKV/23/20/2018), se s. 64
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till genomlag (OKV/37/20/2018), se s. 68
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till klient- och patientlag och ändring av barnskyddslagen (OKV/58/20/2018), se s. 75
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om klientavgifter inom social- och hälsovården (OKV/54/20/2018), se s. 76

Avgöranden

MINISTERIET

Förvaringen av patient- och klientjournaler i pappersform

Det visade sig att det inte fanns några bestämmelser om förvaringen av patient- och klientjournaler inom social- och hälsovården i den situation där en privat serviceproducent upphört med sin verksamhet. Saken håller numera på att åtgärdas. Situationen var dock länge oreglerad, och social- och hälsovårdsministeriet kände till detta. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade allvarligt ministeriet på myndigheternas skyldighet att se till att patienternas och klienternas grundlagsenliga integritetsskydd och rättigheter som hör samman med behandlingen av uppgifter som berör dem tillgodoses i alla situationer (OKV/5/50/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Marjo Mustonen).

En åldersbegränsnings förenlighet med de grundläggande fri- och rättigheterna

Inloggningen i medborgarnas Kanta-tjänster (Mina Kanta-sidor) sker med hjälp av nätbank-koder, mobilcertifikat eller ett elektroniskt identitetskort. En vårdnadshavare som loggar in i Kanta-tjänsterna får tillgång till uppgifter om recept och andra hälsouppgifter som berör dennes barn som är yngre än tio år, men inte till uppgifter rörande barn som är äldre än tio år.

Det faktum att uppgifter som berör barn som är äldre än tio år inte är synliga för vårdnadshavaren beror på ett beslut som fattats av social- och hälsovårdsministeriets ledningsgrupp. Ledningsgruppen konstaterade i sin promemoria att lagen

om elektronisk behandling av klientuppgifter inom social- och hälsovården och lagen om elektroniska recept hade ändrats år 2014, så att man via Mina Kanta-sidor kan lämna ut hälsouppgifter också till andra än personer som uppnått myndighetsåldern, och så att också uppgifter om minderåriga barn kunde lämnas ut till deras vårdnadshavare. Enligt lagen om patientens ställning och rättigheter (patientlagen) har en minderårig person som anses vara tillräckligt mogen dock rätt att förbjuda att uppgifter om honom eller henne lämnas ut. Ett sådant förbud kunde emellertid inte registreras i Kanta-systemet. Ministeriet betraktade åldersbegränsningen som nödvändig för att tillgodose rättigheterna för sådana barn som inte vill att deras vårdnadshavare ska ha åtkomst till hälsouppgifter som berör dem. Vid fastställandet av åldersgränsen utgick man från att patienter som är yngre än tio år i regel inte är mogna att fatta beslut om sin vård. Ett system som möjliggör registrering av förbud kommer troligtvis att bli tillgängligt i slutet av år 2020.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att huvudregeln i lagstiftningen är att uppgifter om en minderårig får lämnas ut till hans eller hennes vårdnadshavare. I Mina Kanta-tjänster får vårdnadshavarna dock inte tillgång till uppgifter som berör barn som fyllt tio år eller är äldre än så, trots att barnet önskar det. I avvikelse från vad patientlagen förutsätter, har barnets vilja eller mognad inte beaktats i samband med den mekaniskt angivna åldersbegränsning som fastställts på grund av informationssystemets egenskaper. I den lagstiftning som berör barnet ställning som patient och klient inom hälso- och sjukvården betonas det att man i samarbete med vårdpersonalen ska ta hänsyn till barnets egen åsikt, med beaktande av barnets ålder och utvecklingsnivå. Åldersgränsen är inte heller förenlig med barnets bästa i och med att den försvårar vårdnadshavarnas uppgift att svara för välbefinnandet för sina

barn som fyllt tio år eller är bara något äldre än detta.

Delandet av hälsouppgifter som berör barn hänför sig till den helhet av grundläggande fri- och rättigheter som omfattar vårdpersonalens ansvar för att garantera tillräckliga social- och hälsovårdstjänster för var och en, vårdnadshavarnas uppgift att bevaka barnets intressen samt barnets rätt att bli hört och fatta beslut om frågor som berör det. Tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna är i detta sammanhang väsentligen förknippat med barnets individuella förmåga att utöva beslutanderätt och med att delandet av uppgifterna baserar sig på en bedömning av denna förmåga i varje enskilt fall. Den ovillkorliga åldersgränsen försätter barn med olika mognadsnivå i en ojämlik ställning i och med att samma gräns tillämpas på alla barn. Begränsningen utgör även ett hinder för medborgarnas lika rätt till sådana digitala tjänster som samhället tillhandahåller. De 10–18-åringar som inte har verktyg som behövs för inloggning i Mina Kanta-tjänster förvägras tillgång till tjänsterna, då inte heller deras vårdnadshavare kan använda tjänsterna för deras räkning.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att den grund som ministeriet åberopat för fastställandet av gränsen var förståelig, men att realiserings sättet inte var hållbart eftersom det föranledde sådana konsekvenser med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna som refererats ovan. Realiseringssvårigheter som hänför sig till informationssystemet kan inte betraktas som en godtagbar orsak till att avvika från grundlagens bestämmelser. Grunderna för individens rättigheter och skyldigheter ska regleras i lag eller med stöd av ett lagstadgat bemyndigande att utfärda förordningar. Ministeriets ledningsgrupp hade i det aktuella fallet fattat sitt beslut utan en sådan rättslig grund som grundlagen förutsätter, och med vetskap om att gränsen stod i strid

med lagen om patientens ställning och rättigheter. Dessutom innehöll de utredningar som ministeriet tillställt justitiekanslern väsentliga brister.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att ministeriets förfarande varit klandervärt i flera avseenden. Han uppmärksammade social- och hälsovårdsministeriet bl.a. på omständigheter som hänför sig till tillgodoseendet av barnets och vårdnadshavarnas grundläggande fri- och rättigheter vid användningen av Mina Kanta-sidor. Han bad ministeriet meddela vilka åtgärder som vidtagits med anledning av beslutet (OKV/2057/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kauppila).

Behandlingen av ersättningsansökningar enligt gränslagen

Justitiekanslern började år 2016 på eget initiativ undersöka behandlingen av ansökningar om ersättning för sjukvårdskostnader med stöd av lagen om gränsöverskridande hälso- och sjukvård (gränslagen). De ersättningar som enligt gränslagen beviljas för sjukvård som getts i EU-länder betalas av FPA. För fastställande av ersättningsbeloppet utreder FPA vad kostnaderna och klientavgifterna för motsvarande vård skulle ha varit inom den offentliga hälso- och sjukvården i personens hemkommun (dvs. vid hälsovårdscentralen) eller i den samkommun där personens hemkommun ingår (dvs. inom sjukvårdsdistriktet).

Vid utredningen av ärendet framgick det att FPA:s informationsbegäranden behandlades på olika sätt vid olika enheter inom hälso- och sjukvården. Enligt FPA:s utredning hade det tagit upp till ett år innan vissa enheter hade bemött informationsbegärandena. I vissa sjukvårdsdistrikt hade det också fastställts en gräns som innebar att informationsbegäranden gäl-

lande ärenden som underskred ett visst belopp behandlades av någon annan än en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården. Enligt FPA:s uppfattning var detta förfarande i administrativt avseende mycket betungande och tidskrävande både för FPA och för den offentliga hälso- och sjukvården.

Enligt regeringens proposition med förslag till revidering av gränslagen (RP 68/2017 rd) kommer de förpliktelser som berör kommunerna och sjukvårdsdistrikten att överföras till landskapen. FPA kommer själv att utreda ersättnings belopp, och kostnaderna för motsvarande hälso- tjänster ska utredas hos landskapen bara då det behövs. Detta förutsätter enligt propositionen att FPA har mer omfattande sakkunskap än för närvarande om anordnandet av medicinsk vård och social- och hälsovårdstjänster. Enligt propositionen kommer ersättningen fortsättningsvis att fastställas enligt kostnaderna för motsvarande vård i landskapet. FPA kommer med stöd av annan lagstiftning att ha tillgång till de uppgifter som behövs vid behandlingen av ersättningsansökningar. Justitiekanslern konstaterade att propositionen inte innehöll någon närmare beskrivning av hur detta kommer att ske för kostnadsuppgifternas del. De verkade som om man i propositionen med annan lagstiftning avsåg det dåvarande förslaget till valfrihetslag, som dock till denna del ersatts av ett nytt lagförslag (RP 16/2018 rd). Justitiekanslern konstaterade vidare att behandlingen av ersättningsansökningar enligt den föreslagna lagen om ändring av gränslagen delvis motsvarar den gällande modellen och att det verkade som om man inte hade granskat några alternativa modeller.

Enligt justitiekanslern äventyrade den oenhetliga behandlingen av ersättningsansökningar jämlikheten när det gällde rätten för personer som fått vård i utlandet att få ersättning för sina kostnader.

Enligt justitiekanslern finns det goda möjligheter att förtydliga lagstiftningen då den nämnda regeringspropositionen ännu är under behandling vid riksdagen. Justitiekanslern bad social- och hälsovårdsministeriet utreda hurdana åtgärder ministeriet borde vidta för att garantera en enhetligare praxis vid ersättandet av sjukvårdskostnader som uppkommit i utlandet. Han konstaterade att ministeriet i sin utredning särskilt skulle presentera sin uppfattning om huruvida ersättningsförfarandet bör innefatta en medicinsk bedömning av ändamålsenligheten av den vård som getts i utlandet. Dessutom ombads ministeriet lägga fram en utredning om de åtgärder med hjälp av vilka man kan säkerställa en snabb och smidig behandling av ersättningsansökningarna samt trygga jämlikheten mellan dem som ansöker om ersättning (OKV/9/50/2016; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Outi Kauppila).

Behörigheten att tillfälligt vara verksam i socialarbetaryrket

Enligt lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården får den som studerar för att bli socialarbetare och har avlagt ämnesstudierna och praktik i socialt arbete vara verksam i socialarbetaryrket tillfälligt i högst ett år. Valvira har utfärdat en anvisning om vilka som tillfälligt får vara verksamma i socialarbetaryrket. Enligt anvisningen ger grund- och ämnesstudier i socialt arbete som avlagts vid ett öppet universitet under vissa förutsättningar rätt att tillfälligt vara verksam som socialarbetare. Valviras anvisning hade utfärdats med stöd av ett brev från social- och hälsovårdsministeriet, där ministeriet hänvisade till lagstiftarens avsikt.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det lagförslag som ingick i regeringens proposition med förslag till lag om yrkes-

utbildade personer inom socialvården innehöll en formulering där det konstaterades att ”den som studerar för att bli legitimerad som yrkesutbildad person i ett yrke eller har avlagt en för det sociala området lämplig högskoleexamen och som har tillräckliga förutsättningar för att vara verksam i yrket kan vara verksam i yrket som legitimerad yrkesutbildad person tillfälligt i högst ett år”. I samband med propositionens riksdagsbehandling ändrades dock den aktuella paragrafen till den del det gäller rätten att vara verksam som socialarbetare, och gavs en lydelse som innefattar ett omnämnande av ämnesstudier och praktik i socialt arbete. Denna ändring motiverades inte på något sätt. Därför framgår lagstiftarens avsikt inte direkt av detaljmotiveringen till den regeringsproposition som berör paragrafen.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det ifall man i syfte att förbättra tillgången till arbetskraft och trygga tillhandahållandet av socialvårdstjänster önskar utvidga rätten att vara verksam i socialarbetaryrket skulle vara motiverat att göra detta genom en ändring av den aktuella paragrafen, och samtidigt eliminera oklarheten i fråga om dess tolkning.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav social- och hälsovårdsministeriet och Valvira sin uppfattning om att det var minst sagt tvedigt att studier vid ett öppet universitet betraktades som studier för socialarbetaryrket och att detta eventuellt till och med stod i strid med lagens ordalydelse (OKV/10/50/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Anvisningar om behandlingen av ett klagomål

I ett ärende aktualiserades ett fall där klaganden hade velat anföra klagomål över det utlåtande

som Arbetshälsoinstitutets läkare gett angående inomhusluften i en polisinrättning. Klaganden hade i enlighet med Valvira anvisningar sänt klagomålet till regionförvaltningsverket, som emellertid hade överfört det till social- och hälsovårdsministeriet för behandling, på grund av att klaganden hävdade att läkarna hade handlat också i egenskap av tjänstemän och inte bara i egenskap av läkare. Social- och hälsovårdsministeriet hade å sin sida meddelat klaganden att denne skulle rikta klagomålet antingen till en av de högsta laglighetsövervakarna eller till Arbetshälsoinstitutets ledning. Arbetshälsoinstitutet hade dock meddelat att institutet inte tog ställning till klagomålet, men att institutet skulle iaktta myndighetens beslut i ärendet efter att ha fått kännedom om det.

Justitiekanslern ansåg att social- och hälsovårdsministeriets svar till klaganden stred mot god förvaltning eftersom det var otydligt och inkonsekvent. Justitiekanslern förordade den uppfattning som framförts i regionförvaltningsverkets och Valvira utredningar, av vilka det framgick att läkarutlåtandet kunde ha undersökts som ett sådant tillsynsärende som avses i lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården.

Justitiekanslern uppmärksammade social- och hälsovårdsministeriet på vikten av att iaktta kraven på god förvaltning vid bemötandet av klagomål (OKV/1476/1/2017; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Laura Pyökäri).

Dröjsmål

Vid social- och hälsovårdsministeriet hade vissa faser vid behandlingen av ett marknadskontrollärende som gällde förbud mot frisläppande på marknaden pågått tämligen länge, och därför uppfyllde ärendets behandling inte i alla avse-

enden det krav på att ärendena ska behandlas i brådska ordning som föreskrivs i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav tillsyns- och styrenheten vid ministeriets avdelning för arbete och jämställdhet sin uppfattning om saken (OKV/2172/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Marjo Mustonen).

PATIENTFÖRSÄKRINGSCENTRALEN

Motiverandet av beslut och dröjsmål vid behandlingen

Av ett klagomål framgick det att de beslut som Patientförsäkringscentralen hade meddelat i klagandens ärende inte i alla avseenden hade motiverats på det sätt som förvaltningslagen förutsätter i fråga om ersättningsbeloppen. Grunderna för att ersättningsyrkandena hade förkastats framgick inte till alla delar av besluten. Patientförsäkringscentralens förfarande var till denna del inte förenligt med förvaltningslagen, och därför uppmärksammade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare centralen på vikten av att motivera sina beslut.

Dessutom hade behandlingen av klagandens ärende som helhet räckt länge vid Patientförsäkringscentralen. Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare kunde dröjsmålet inte betraktas som motiverat till den del det hade orsakats av att ersättningsbeloppen hade fastställts på ett bristfälligt sätt i den inledande fasen av ärendets behandling. Han uppmärksammade därför Patientförsäkringscentralen på grundlagens och förvaltningslagens bestämmelser om att ärendena ska behandlas på ett behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål (OKV/1999/1/2017; ärendet

avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Marjo Mustonen).

FOLKPENSIONSANSTALTEN

Iakttagandet av offentlighetslagen vid bemötandet av dokumentbegäranden

Ett klagomål berörde ett fall där de tjänsteinnehavare vid FPA som bemött klagandens dokumentbegäranden inte i samband med vägran att lämna ut de begärda dokumenten hade underrättat klaganden om möjligheten att föra ärendet till FPA för avgörande.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade FPA på skyldigheten att iakttä offentlighetslagens procedurbestämmelser vid behandlingen av dokumentbegäranden (OKV/2059/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Outi Kauppila).

Felaktigt förfarande i ett utkomststöds- och bostadsbidragsärende

I ett klagomål aktualiserades ett fall där FPA tre gånger hade avslagit klagandens ansökningar om utkomststöd, trots att tidsfristen för komplettering av ansökningarna inte ännu hade löpt ut. Efter att klaganden lämnat in de begärda bilagorna hade FPA fattat justeringsbeslut i ärendena, vilket hade orsakat extra arbete samt ovisshet och besvär för klaganden. De bilagor som klaganden redan hade lämnat in hade inte heller granskats tillräckligt noggrant, utan klaganden hade onödigt ombetts lämna in sådana kvitton som klaganden redan tidigare hade sänt till FPA. Då klaganden genom samma ansökan hade ansökt om

utkomststöd för två månader, hade FPA inte tagit ställning till ansökan för den andra månadens del, och inte heller gett någon motivering till detta.

Enligt förvaltningslagen ska ett skriftligt beslut innehålla en tydlig motivering och specificerade uppgifter om vad en part är berättigad eller förpliktad till eller uppgifter om hur ärendet annars har avgjorts. Enligt biträdande justitiekanslern hade de aktuella besluten inte försetts med någon motivering eller med uppgifter om hur ärendet hade avgjorts, på det sätt som föreskrivs i förvaltningslagen. De bestämmelser i lagen om utkomststöd som gäller komplettering av en ansökan hade inte heller iakttagits vid ärendets behandling.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade FPA på att utkomststödsansökningar ska behandlas på ett behörigt och omsorgsfullt sätt, så som förvaltningslagen förutsätter. Dessutom uppmärksammade han FPA på skyldigheten att iakttä de bestämmelser i lagen om utkomststöd som gäller komplettering av en ansökan samt förvaltningslagens bestämmelser om komplettering av dokument, den tidsfrist som ska fastställas för kompletteringen, utredandet av ett ärende och beslutets innehåll (OKV/2168/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Ett annat klagomål gällde ett fall där klaganden i samband med flytten till en ny bostad vid ingången av november hade informerat FPA om att det tidigare hyresförhållandet skulle upphöra. FPA hade underrättats om saken också av den tidigare hyresvärden. Klaganden hade ombetts lämna in en ansökan om justering av bostadsbidraget och en inkomstutredning, som klaganden hade tillställt FPA. Beslutet om bostadsbidrag för november hade fattats i slutet av oktober, men bostadsbidraget för november hade då redan betalats till den förra hyresvärden. Enligt FPA:s

utredning brukar betalningen av stödet vid behov överföras till sökanden själv, men i klagandens fall hade man inte agerat på detta sätt.

Adekvat förvaltning förutsätter noggrannhet vid skötseln av arbetsuppgifterna. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att man vid behandlingen av klagandens ärende inte tillräckligt grundligt eller noggrant hade gjort sig förtrogen med den erhållna utredningen, på det sätt som förvaltningslagen förutsätter, och att utredningen inte hade beaktats vid utbetalningen av klagandens bostadsbidrag. Till följd av detta hade bostadsbidraget felaktigt betalats till den förra hyresvärden.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade FPA på att ärendena ska behandlas på ett tillbörligt och omsorgsfullt sätt, så som grunderna för god förvaltning förutsätter, och på att ärendena ska utredas på det sätt som anges i förvaltningslagen (OKV/2091/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Besvarandet av förfrågningar och dröjsmål vid behandlingen av ett arbetslöshetsförmånsärende

Av ett klagomål framgick det att FPA först hade förvägrat klaganden grunddagpenning för dennes arbetslöshetsperiod i augusti–september 2015, men därefter beviljat dagpenning med stöd av arbets- och näringsbyråns arbetskraftspolitiska utlåtanden. Med stöd av det tredje arbetskraftspolitiska utlåtandet, som hade getts ett och ett halvt år senare, hade det emellertid inte funnits skäl att bevilja dagpenning. Besvärsnämnden för utkomstskyddsärenden behandlade saken både med anledning av klagandens besvär och med anledning av FPA:s ansökan om undanröjande av beslutet. Besvärsnämnden avgjorde besvä-

ren våren 2017 och ansökan om undanröjande av beslutet i januari 2018. Efter att nämnden i sitt beslut hade konstaterat att klaganden hade rätt till grunddagpenning, hade klaganden flera gånger kontaktat FPA och bett att ärendet skulle behandlas. FPA hade bemött kontaktbegärandena och meddelat klaganden ett nytt beslut först efter att biträdande justitiekanslerns begäran om utredning och utlåtande hade inkommit till FPA.

Enligt FPA:s utredning hade det inträffat ett procedurfel vid behandlingen av klagandens kontaktbegäranden. Klagandens meddelanden hade inte besvarats, utan de hade hänförts till det arbete som hörde samman med överklagandet. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det enligt förvaltningslagens bestämmelser hör till myndigheternas skyldigheter att besvara förfrågningar som gäller behandlingsfasen för ett ärende och tidtabellen för ärendets behandling.

FPA hade väntat med att meddela sitt beslut i ärendet tills besvärsnämnden hade avgjort ansökan om undanröjande. Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid att beslutet kunde ha meddelats klaganden omedelbart efter att det beslut som fattats med anledning av klagandens besvär hade inkommit till FPA. Inväntandet av besvärsnämndens avgörande av ansökan om undanröjande hade medfört ett ogrundat dröjsmål vid meddelandet av beslutet, framför allt eftersom FPA i sin utredning hade konstaterat att ansökan om undanröjande också kunde ha återkallats. Sådan gemensam behandling av flera ärenden som föreskrivs i förvaltningslagen får inte medföra ett menligt dröjsmål vid behandlingen. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning var gemensam behandling av ärendena inte motiverad i det aktuella fallet. FPA hade dessutom inte lagt fram någon orsak till varför beslutet hade meddelats först ungefär fyra månader efter att besvärsnämnden hade avgjort ansökan om undanröjande. Biträdande justitiekanslern

betraktade också denna behandlingstid som alltför lång. Han konstaterade att det med beaktande av grundlagens och förvaltningslagens bestämmelser hade uppkommit ett ogrundat dröjsmål vid behandlingen av det ärende som gällde klagandens grunddagpenning.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade FPA på skyldigheten att behandla ärendena och besvara förfrågningar om ärendenas behandling utan dröjsmål, i enlighet med förvaltningslagens och grundlagens bestämmelser (OKV/2318/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Dröjsmål vid behandlingen av ansökningar om utkomststöd och omprövningsbegäranden

I ett fall hade klagandens ansökan om utkomststöd behandlats hos FPA den femte vardagen efter att den inkommit, trots att ärendet var brådskande på grund av att klaganden hotades av vräkning, vilket klaganden hade uppgett i sin ansökan. Klaganden hade dessutom per telefon påskyndat behandlingen av ansökan, men ärendet hade ändå inte behandlats som brådskande.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade FPA på att beslutet om utkomststöd i brådskande fall ska fattas samma dag eller senast följande vardag efter det att ansökan inkommit (OKV/1496/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Irma Tolmunen).

I ett annat fall hade klaganden den 13 november lämnat in en ansökan om utkomststöd för december till FPA, och i samband med ansökan lagt fram ett kvitto över betalningen av en hemförsäkringsavgift som förfallit till betalning i november.

Beslutet om utkomststöd för december hade fattats den 20 november. I beslutet hade det konstaterats att den hemförsäkringsavgift som förfallit till betalning i november inte hänförde sig till den tid ansökan gällde. Avgiften skulle därför behandlas för sig, och ersättningen skulle betalas in på kontot. Fakturan gällande försäkringsavgiften hade emellertid behandlats först den 27 november, och ersättningen hade betalats den 29 november.

Biträdande justitiekanslern ansåg att försäkringsavgiftsfakturan borde ha behandlats senast den 22 november. Enligt lagen om utkomststöd ska beslutet om utkomststöd i andra än brådskande fall fattas utan dröjsmål, dock senast den sjunde vardagen efter det att ansökan inkommit. Enligt lagen ska utkomststödet fastställas per månad, men det kan vid behov också beviljas och utbetalas för en kortare eller längre tid än en månad. De utgifter som utgör grund för utkomststödet samt inkomsterna och tillgångarna beaktas för den tidsperiod för vilken utkomststödet fastställs.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade FPA på skyldigheten att behandla utkomststödsärenden inom den tidsfrist som föreskrivs i lagen (OKV/2185/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslern Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Klagandens begäran om omprövning av FPA:s utkomststödsbeslut hade i ett fall behandlats först närmare fyra månader efter att den inkommit.

I grundlagen bestäms det att var och en har rätt att på ett behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en myndighet som är behörig enligt lag, och att alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv har rätt till oundgänglig försörjning och omsorg.

Enligt lagen om utkomststöd ska ett utkomststödsärende behandlas så att sökandens eller familjens rätt till nödvändig försörjning och omsorg inte äventyras. I förvaltningslagen bestäms det att en begäran om omprövning ska behandlas skyndsamt. Också de grunder för god förvaltning som föreskrivs i förvaltningslagen förutsätter att ärendena behandlas snabbt och på ett behörigt sätt.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att behandlingstiden för klagandens omprövningsbegäran inte kunde anses uppfylla de ovan nämnda bestämmelsernas krav på att omprövningsbegäranden i enlighet med god förvaltning ska behandlas skyndsamt och utan dröjsmål. Detta var fallet särskilt med beaktande av att syftet med utkomststödet är att trygga den grundläggande försörjningen. Utkomststödet är den förmån som i sista hand är avsedd att trygga individens försörjning, och kravet på snabb behandling accentueras därmed också vid behandlingen av begäranden om omprövning av utkomststödsbeslut. En lång behandlingstid för en begäran om omprövning äventyrar rättsskyddet, i och med att även anförandet av besvär hos förvaltningsdomstolen då fördröjs.

En lång behandlingstid kan inte motiveras med bristande personalresurser. Kravet på att myndigheterna ska iakttä god förvaltning innebär att en myndighet ska dimensionera sina tjänster så att kundernas rättsskydd inte äventyras. I det aktuella fallet hade det inte framkommit några sådana omständigheter som skulle ha gjort att den långa behandlingstiden kunde ha betraktats som godtagbar då saken bedömdes ur klagandens synvinkel.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade allvarligt FPA på sina uttalanden om att omprövningsbegäranden ska behandlas skyndsamt och utan dröjsmål (OKV/1957/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler

Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Dröjsmål vid behandlingen av omprövningsbegäranden aktualiserades också i biträdande justitiekanslerns avgöranden OKV/710/1/2018, OKV/38/1/2018 och OKV/824/1/2018, där behandlingstiderna varierade från ungefär tre månader till över sex månader. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade även i dessa avgöranden allvarligt FPA på att omprövningsbegäranden ska behandlas skyndsamt och utan dröjsmål.

INSTITUTET FÖR HÄLSA OCH VÄLFÄRD

Avsaknaden av reglering om MARAK-metoden

I ett klagomål var det bl.a. fråga om huruvida MARAK-metoden (metoden för multiprofessionell riskbedömning) är lagenlig. MARAK-verksamheten omfattar inofficiellt och oreglerat utbyte av information mellan olika aktörer om personer som blivit offer för våld eller hot om våld, samt trygghet av dessa personers säkerhet. Metoden baserar sig på grundlagens bestämmelse om vars och ens rätt till liv och till personlig frihet och integritet samt på verkställigheten av bestämmelserna i Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet. Metoden bygger på att klienten ger sitt samtycke till utbytet av information som berör honom eller henne samt på att medlemmarna i MARAK-arbetsgruppen endast utbyter information om klienten. Arbetsgruppen fattar inga beslut, utan för eventuella förvaltningsbeslut och åtgärder svarar de myndigheter som deltar i verksamheten. I samband med besluten och åtgärderna iakttas tillämpliga procedurbestäm-

melser, t.ex. bestämmelserna om utredandet av ärenden och hörande av parterna.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att han utifrån de till buds stående uppgifterna inte hade anledning att allmänt rikta någon kritik mot metoden inom ramen för laglighetskontrollen. Det faktum att metoden är oreglerad kan dock enligt biträdande justitiekanslern väcka misstro mot verksamheten och fördunkla gränsen mellan vad som är myndighetsverksamhet och därmed anknuten utövning av offentlig makt och vad som är inofficiell verksamhet. Dessutom kan det förekomma oklarhet om vilka författningar som ska tillämpas på verksamheten. Det är uppenbarligen i stor utsträckning fråga om myndighetsverksamhet, men de till buds stående uppgifterna visade att också andra aktörer än sådana som representerar myndigheter deltar i arbetsgruppens arbete. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning finns det bl.a. med tanke på metodens trovärdighet skäl att bedöma om metoden borde vara reglerad samt huruvida det finns tillräckliga anvisningar om vilka bestämmelser som ska tillämpas på verksamheten.

Enligt biträdande justitiekanslern aktualiserades detta i samband med behandlingen av klagandens ärende, som berörde förvaltandet av de dokument som utarbetats inom ramen för förfarandet och hanteringen av dokumenten i enlighet med offentlighetslagen. Klagandens begäran om sådana dokument som utarbetats av MARAK-arbetsgruppen hade inte behandlats i enlighet med lagen. Det verkade som om man i samband med verksamheten inte hade uppfattat de krav som offentlighetslagen ställer eller de problem som eventuellt hänför sig till uppfyllandet av kraven. Biträdande justitiekanslern ansåg att Institutet för hälsa och välfärd, som koordinerar verksamheten, borde bedöma behovet av att utfärda anvisningar om offentlighetslagens tillämpning i samband med denna verksamhet.

Biträdande justitiekanslern delgav Institutet för hälsa och välfärd sin iakttagelse, för bedömning av om det skulle finnas skäl att utfärda anvisningar om saken för de aktörer som deltar i MARAK-verksamheten. Samtidigt delgav han institutet sin uppfattning om behovet av att allmänt bedöma om metodenorde vara reglerad samt om det finns tillräckliga anvisningar om den (OKV/175/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen). Se även s. 185.

DEN KOMMUNALA OCH ÖVRIGA SJÄLVSTYRELSEN

Tillbörlig behandling och dröjsmål vid behandlingen

I ett klagomål aktualiserades ett fall där klaganden hade anhållit om befrielse från avgiften för ett läkarintyg, men där klaganden medan ärendet ännu var under behandling hade sänts en betalningsuppsmaning rörande avgiften och senare dessutom en betalningsuppsmaning från en indrivningsbyrå, vilken även innefattade indrivningskostnader. Behandlingen av det ärende som berörde avgiftsbefrielsen hade räckt nästan fem månader. Efter att beslutet fattats hade det belopp som klaganden betalat för läkarintyget återbetalats till denne.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att stadens grundtrygghetscentral inte hade handlat omsorgsfullt eller tillbörligt till den del uppgifterna om den avgift som var föremål för ansökan om avgiftsbefrielse inte hade tillställts den aktör som svarade för uppföljningen av avgifterna, och avgiften därför hade drivits in med hjälp av betalningsuppsmaningar. Biträdande justitiekanslern ansåg också att det hade uppkommit ett ogrund-

dat dröjsmål vid behandlingen av ansökan om avgiftsbefrielse.

Vidare hade grundtrygghetscentralen besvarat klagandens e-postskrivelse på ett sådant sätt att det av svarsmeddelandet framgick att klaganden var klient inom social- och hälsovården och att klaganden hade ansökt om utkomststöd. Dessa uppgifter omfattas av ovillkorlig sekretess, och ska inte sändas i oskyddad e-post via internet. Detta förfarande var inte tillbörligt med tanke på klagandens integritetsskydd.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade grundtrygghetscentralen på att förvaltningsärenden ska behandlas på ett behörigt sätt och utan dröjsmål. Dessutom uppmärksammade han grundtrygghetscentralen på att sekretessbelagda uppgifter inte ska sändas via oskyddad e-post (OKV/1964/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Besvarandet av en förfrågning och noggrannhet vid skötseln av tjänsteuppgifter

Av ett klagomål framgick det att enheten för familje- och socialtjänster i en stad hade besvarat klagandens brev ungefär fyra månader efter att brevet sänts, och först efter att klagandena hade kontaktat enheten på nytt. Enligt god förvaltning och enligt den rådgivningsskyldighet som föreskrivs i förvaltningslagen borde klagandens brev emellertid ha besvarats snabbare än så. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade enheten för familje- och socialtjänster på vikten av att iakttä god förvaltning och på förvaltningslagens bestämmelse om besvarandet av frågor och förfrågningar.

Det utlåtande som stadens enhet för familje- och socialtjänster hade gett till förvaltningsdomstolen innehöll dessutom felaktig information om

att klaganden skulle ha anfört besvär hos högsta förvaltningsdomstolen över ett beslut som berörde vård utom hemmet. Den bestämmelse i lagen om kommunala tjänsteinnehavare där det föreskrivs att uppgifterna ska skötas på ett behörigt sätt innebär bl.a. att tjänsteinnehavarna ska iaktta noggrannhet vid skötseln av tjänsteuppgifter. Till den del utlåtandet innehöll felaktiga uppgifter uppfyllde förfarandet inte kravet på noggrannhet och var därmed inte i alla avseenden korrekt. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade därför enheten för familje- och socialtjänster på den nämnda bestämmelsen om att uppgifter som hör till tjänsteförhållandet ska skötas på ett behörigt sätt (OKV/1951/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredros av Marjo Mustonen).

Tillhandahållandet av rådgivning och behandling av ett ärende noggrant och utan dröjsmål

Ett klagomål gällde ett fall där klaganden hade försökt ordna en enskild placering av en minderårig asylsökande i sitt eget hem. Placeringen av asylsökanden i ett enskilt hem, dvs. hos klaganden, förutsatte att det förordnades en företrädare för asylsökanden, och kommunens socialväsande hade handlett klaganden att lämna in en ansökan till tingsrätten för förordnande av en ny företrädare. Enligt lagen om främjande av integration ska en sådan ansökan dock göras av socialväsendet i barnets vistelsekommun.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att den rådgivning som tillhandahållits klaganden verkade vara felaktig eller åtminstone inexact. Förfarandet inom socialväsendet var således inte förenligt med god förvaltning och inte heller tillräckligt omsorgsfullt. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att

det hör till god förvaltning att de uppgifter som ges av en myndighet är korrekta och att myndighetens anvisningar är tydliga och exakta. Tjänsteinnehavarna ska utföra de uppgifter som hör till tjänsteförhållandet på ett behörigt sätt, bl.a. omsorgsfullt.

I klagomålet riktades det också kritik mot att processen för placering i ett enskilt hem i det aktuella fallet hade räckt länge, nästan ett år. Dröjsmålet vid förordnandet av företrädaren hade orsakats förutom av de felaktiga eller inexacta anvisningar som getts klaganden även av att socialarbetaren hade bytts ut och av de avbrott i informationsförmedlingen som hade föranletts av detta. Det hade uppkommit ett dröjsmål på flera månader vid meddelandet av beslutet om att bedömningen av asylsökandens servicebehov hade slutförts.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att kommunens socialväsande inte i alla avseenden hade handlat på det sätt som förvaltningslagen kräver i samband med den utredningsprocess som berörde placeringen i ett enskilt hem eller i samband med förmedlingen av information om hur ärendet framskred. Det hade inte heller iakttagits sådan noggrannhet i ärendet som krävs vid skötseln av tjänsteuppgifter.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade kommunens socialväsande på förvaltningslagens bestämmelser om tillhandahållande av rådgivning samt på skyldigheten att behandla ärendena utan dröjsmål och iaktta noggrannhet vid skötseln av tjänsteuppgifter (OKV/502/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredros av Irma Tolmunen).

Beviljandet av utkomststöd för hälsovårdsutgifter

I ett klagomål kritiserade klaganden den praxis i en stad som innebar att utkomststöd inte beviljades för läkemedel som föreskrivits av en privatläkare.

Enligt lagen om utkomststöd hör bl.a. smärre hälso- och sjukvårdsutgifter till de utgifter som ska täckas med utkomststödet grunddel. Övriga hälso- och sjukvårdsutgifter beaktas till behövt belopp som övriga grundutgifter. I detaljmotiveringen till regeringens proposition med förslag till ändring av lagen om utkomststöd (RP 358/2014 rd) konstateras det att utgifterna för läkemedel som föreskrivits av en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården godkänns som övriga hälso- och sjukvårdsutgifter. Den som ansöker om utkomststöd kan förutsättas lägga fram en utredning om att läkemedlet är behövt. För kostnader för privat hälso- och sjukvård kan utkomststöd beviljas endast i undantagsfall, men beaktandet av föreskrivna läkemedel i utkomststödet är däremot inte beroende av om läkemedlet har föreskrivits vid anlitande av privat eller offentlig hälso- och sjukvård.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att stadens praxis att bevilja utkomststöd bara för läkemedel som föreskrivits inom den offentliga hälso- och sjukvården inte var förenlig med lagen om utkomststöd eller med dess motivering.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav stadens social- och hälsovårdsväsende sin uppfattning om att utgifterna för läkemedel som föreskrivits av en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården ska beaktas vid beviljandet av utkomststöd oavsett om läkemedlet föreskrivits inom den privata eller offentliga hälso- och sjukvården (OKV/994/1/2017 och OKV/996/1/2017; ärendena avgjordes av biträdande justitiekans-

lerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Patientens rätt till hälso- och sjukvård av god kvalitet

I ett klagomål riktades det kritik mot den vård som klaganden hade fått på jourpolikliniken vid ett centralsjukhus efter att ha skadat sin axel. Av de utlåtanden och utredningar som erhållits i ärendet framgick det att den smärtlindring klaganden fått inte var förenlig med sjukhusets anvisningar. Klaganden hade inte fått tillräckligt med smärtstillande medicin, och det hade dröjt oskäligt länge innan klaganden hade fått mediciner. Det skulle dessutom ha funnits skäl att ta en röntgenbild av axeln.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade centralsjukhusets jourpoliklinik på att den vård som klaganden hade fått vid polikliniken inte motsvarade de krav som enligt lagen om patientens ställning och rättigheter ställs på sådan hälso- och sjukvård av god kvalitet som patientens hälsotillstånd förutsätter (OKV/1121/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Tillhandahållandet av hemsjukvård i enlighet med en läkares föreskrifter

I ett klagomål aktualiserades ett fall där klaganden inte i alla avseenden hade tillhandahållits hemsjukvård på det sätt som en läkare föreskrivit. Dessutom var de anteckningar som gjorts i hemsjukvårdens klientjournaler inexakta och bristfälliga. Under två månader hade 25 olika vårdare besökt klaganden i dennes hem.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadens hemsjukvårdsenhet på den bestämelse i lagen om patientens ställning och rättig-

heter där det föreskrivs att patienten har rätt till god hälso- och sjukvård och på den bestämmelse i lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården där det anges att en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården ska beakta vad som föreskrivs om patientens rättigheter. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade hemsjukvårdsenheten också på den bestämmelse i lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården där det bestäms att en läkare ska fatta beslut om patientens vård. Utöver detta delgav biträdande justitiekanslern hemsjukvårdsenheten sin oro över den stora omsättningen bland vårdarna och över de konsekvenser som personalomsättningen medför för uppföljningen av vården som helhet, för bedömningen av vårdens effektivitet och framför allt för hur klienterna inom hemsjukvården uppfattar vårdens kvalitet. Biträdande justitiekanslern ansåg att staden borde sträva efter att finna lösningar för att minska personalomsättningen (OKV/2064/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Inspektioner

Barnskyddet och familjesocialarbetet i vissa städer

Biträdande justitiekanslern utförde under verksamhetsåret inspektions- och handledningsbesök i fråga om barnskyddet och familjesocialarbetet i Uleåborg, Vasa, Åbo och Kuopio.

I samband med inspektionen i Uleåborgs stad den 21 maj 2018 diskuterades bl.a. organiseringen och realiseringen av barnskyddet och familjesocialarbetet i staden. En organisationsreform pågick, som innebar att en ny enhet med fokus på bedömning av servicebehovet skulle

inleda sin verksamhet i augusti 2018. Inom barnskyddet hade man inte lyckats iaktta de tidsfrister som föreskrivs i barnskyddslagen, och stadens verksamhet hade stått under Valviras och regionförvaltningsverkets tillsyn. De två föregående årens personalunderskott och omsättning bland personalen hade bidragit till situationen. Situationen höll dock på att förbättras med hjälp av olika åtgärder. Vid diskussionerna uppmärksammades också klientplanerna, hörandet av barn och anordnandet av möten med dem, samt tillsynen över den vård som ges utom hemmet och över bruket av begränsande åtgärder. Dessutom diskuterades frågor som berörde invandrare, och stadens representanter redogjorde för sådant som väckt bekymmer inom barnskyddet, däribland främst den ökade användningen av rusmedel, i synnerhet droganvändningen. (OKV/12/51/2018)

I samband med inspektionen i Vasa stad den 6 juni 2018 diskuterades barn- och familjesocialarbetet samt behandlingen av barnskyddsärenden, iakttagandet av de tidsfrister som föreskrivs i barnskyddslagen, hörandet av barn och anordnandet av möten med dem, samt tillsynen över den vård som ges utom hemmet och över bruket av begränsande åtgärder. Dessutom behandlades personalläget inom stadens socialväsande samt barnskyddets deltagande i ett pilotprojekt i anslutning till Kanta-systemet. Stadens representanter redogjorde också för sådant som bekymrade dem i fråga om barns och familjers ställning och välmående. (OKV/13/51/2018)

Under inspektionen i Åbo stad den 6 november 2018 aktualiserades bl.a. iakttagandet av de tidsfrister för bedömning av servicebehovet som föreskrivs i barnskyddslagen samt utarbetandet och översynen av klientplaner. Det framgick att staden hade haft svårigheter när det gällde att iaktta barnskyddslagens tidsfrister för inledandet och

slutförandet av bedömningen av servicebehovet, och staden hade därför blivit föremål för tillsynsåtgärder från regionförvaltningsverkets sida. Dessutom fanns det alltför lite tid att höra de barn som var klienter inom barnskyddet, och staden hade inte klarat av att utarbeta lagenliga klientplaner för barnen. Planerna var dessutom av varierande kvalitet. Staden redogjorde för sina planer på att åtgärda situationen. Bl.a. skulle en socialhandedare fram till årets slut bistå socialarbetarna vid utarbetandet av planerna, och avsikten var att planernas kvalitet skulle förbättras med hjälp av en modellplan. Vidare hade man för avsikt att förbättra stödet för socialarbetarna och familjerna genom att övergå till ett s.k. systemiskt arbetssätt. Detta arbetssätt innebär att barnet och barnets familj på ett koordinerat sätt stöds förutom av en socialarbetare också av andra aktörer, såsom en socialhandedare (i familjens hem), en psykiatrisk sjukvårdare eller en bekant person från barnets eventuella skola eller daghem. (OKV/20/51/2018)

I samband med inspektionen av Kuopio stad den 28 november 2018 diskuterades bl.a. den systemiska modell som testats inom stadens socialarbete och som gett goda erfarenheter. Modellen ansågs bl.a. ha förkortat klientrelationernas längd inom barnskyddet, och det uppgavs att familjerna var nöjda med modellen på grund av den ökade delaktigheten. Det är fråga om en förebyggande modell, vars syfte är förutom att minska antalet omhändertaganden också att förbättra arbetshälsan bland personalen. (OKV/28/51/2018)

Regionförvaltningsverken i Lappland, Norra Finland samt Västra och Inre Finland

Biträdande justitiekanslern utförde inspektions- och handledningsbesök vid Regionförvaltningsverket i Lappland den 25 april 2018 (OKV/7/51/2018), Regionförvaltningsverket i Norra Finland den 22 maj 2018 (OKV/8/51/2018) och Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland den 5 juni 2018 (OKV/9/51/2018). I samband med inspektionerna diskuterades barnskyddet samt social- och hälsovårdsreformen och landskapsreformen. Under inspektionen vid Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland diskuterade man också hur regionförvaltningsverket hade berett sig på att EU:s allmänna dataskyddsförordning skulle träda i kraft. På grundval av de uppgifter som erhöles vid inspektionen av Regionförvaltningsverket i Norra Finland beslutade biträdande justitiekanslern på eget initiativ undersöka behandlingen av klagomål gällande barnskyddet samt klagomålenas behandlingstider vid regionförvaltningsverket, i form av ett ärende med diarienumret OKV/8/50/2018.

Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland

Biträdande justitiekanslern utförde den 6 november 2018 ett inspektions- och handledningsbesök vid Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland. Inspektionen berörde regionförvaltningsverkets tillsyn över kommunernas barnskydd, dess strategi och de iakttagelser som regionförvaltningsverket gjort i samband med tillsynen. I samband med besöket framgick det att det finns strukturella problem inom barnskyddet, som beror bl.a. på att det finns alltför få socialarbetare och på att det inte reserverats någon tid för införandet av anteckningar i klientjournalerna. Till problemen hör också att det ibland inte utarbetats

några klientplaner för barn och att det förekommer brister i planerna, samt att barnen endast i ringa utsträckning varit delaktiga i barnskyddsärendenas behandling. Vidare konstaterade regionförvaltningsverket att sådana professionella familjehem som tillhandahåller vård utom hemmet betraktas som problematiska, eftersom deras verksamhet är alltför oreglerad. Enligt regionförvaltningsverkets iakttagelser vet kommunerna dessutom inte i samband med utläggningen av socialvårdstjänster alltid vilka tjänster de skaffar eller vem som tillhandahåller tjänsterna, eftersom underleverantörskedjorna inom sektorn är långa. (OKV/21/51/2018)

Regionförvaltningsverket i Östra Finland

Biträdande justitiekanslern utförde den 28 november 2018 ett inspektions- och handledningsbesök vid Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland. Inspektionen berörde regionförvaltningsverkets tillsyn över kommunernas barnskydd, dess strategi och de iakttagelser som regionförvaltningsverket gjort i samband med till-

synen. I samband med inspektionen uppdagades samma slags problem i fråga om kommunernas barnskydd som vid biträdande justitiekanslerns inspektioner av de övriga regionförvaltningsverken: ett otillräckligt antal socialarbetare inom barnskyddet, stor personalomsättning och rekryteringsproblem, ett stort antal klienter per socialarbetare, överskridningar av barnskyddslagens tidsfrister för inledandet och avslutandet av bedömningen av servicebehovet samt brister i klientplanerna och klientjournalanteckningarna. Som utmaningar i tillsynsarbetet betraktade regionförvaltningsverket bl.a. att dess roll som tillsynsmyndighet inte erkänns, utan att regionförvaltningsverkets roll och befogenheter håller på att fördunklas bland de aktörer som omfattas av tillsynen. Ett allvarligt problem som lyftes fram är att man inom kommunernas och samkommunernas ledning inte alltid förstår sitt ansvar för anordnandet av socialvården, och att det därför händer att ansvaret överförs till privata tjänsteproducenter. Som utmaningar betraktades också de lagstiftningsreformer som trätt i kraft i snabb takt och det alltför begränsade stödet vid genomförandet av dem. (OKV/27/51/2018)

MILJÖFÖRVALTNINGEN

De åtgärdsavgöranden som berörde miljöförvaltningen gällde behörig behandling av dokumentbegäranden, långa behandlingstider för undantagslov, meddelandet av ett överklagbart beslut i ett tillsynsärendet samt bemötandet av ett initiativ och besvarandet av e-postmeddelanden. I vissa av de klagomål som anfördes under verksamhetsåret uttrycktes också en oro över att myndigheterna inte tillräckligt väl hade tryggt tillgodoseendet av medborgarnas rätt till delaktighet och inflytande. Justitiekanslern befattar sig dock i regel inte med ärenden som ännu kan överklagas med hjälp av ordinarie rättsmedel eller där berednings- eller beslutsprocessen ännu pågår vid den behöriga myndigheten.

Avgöranden

MINISTERIET

Meddelandet av ett överklagbart beslut med anledning av en dokumentbegäran

Ett klagomål gällde ett fall där klaganden hade riktat en skriftlig dokumentbegäran till en myndighet och begärt en kopia av SFS-standarderna för eurokoder. Ministeriet hade besvarat klaganden skriftligen och konstaterat att dokumentbegäran inte kunde bifallas, eftersom upphovsrätterna för standarderna tillkommer standardiserings-

organisationen, vilket gör att standarderna inte får offentliggöras fritt eller gratis. Ministeriet har endast avtalsbaserad användarrätt till standarderna, och enligt avtalet får standarderna inte lämnas ut till aktörer utanför ministeriet. Ministeriet hade emellertid inte meddelat klaganden ett överklagbart beslut om saken. I sitt svar hade ministeriet motiverat saken med att det inte krävdes något överklagbart beslut i ärendet eftersom ministeriet inte innehade de begärda dokumenten.

Justitiekanslern uppmärksammade ministeriet på att klaganden i enlighet med det förfarande som föreskrivs i offentlighetslagen borde ha underrättats om att det ärende som berörde utlämnandet av dokumenten kunde föras till myndigheten för avgörande, och ha frågat klaganden om denne önskade detta. Klaganden borde, om denne så önskade, ha fått ett överklagbart beslut med anledning av sin dokumentbegäran (OKV/968/1/2017; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Minna Ruuskanen).

NÄRINGS-, TRAFIK- OCH MILJÖCENTRALERNA

Behandlingstiderna för ansökningar om undantagslov

I ett klagomål riktades det kritik mot en NTM-centrals behandlingstider för ansökningar om undantagslov som berörde arter som är frid-

lysta enligt naturvårdslagen. Behandlingstiderna hade i de aktuella fem fallen varit 13–17 månader.

På basis av utredningen och undantagslovsbesluten kunde man konstatera att det inte varit fråga om några enkla ärenden. I förvaltningslagen bestäms det att myndigheterna ska se till att ett ärende utreds tillräckligt väl och på ett behörigt sätt, genom att skaffa den information och den utredning som behövs för att ärendet ska kunna avgöras. I de aktuella fallen hade samtliga fem ansökningar kompletterats eller försetts med tilläggsutredningar. Åtminstone i ett av fallen hade det begärts att ansökan skulle kompletteras. I samtliga fem fall hade det inhämtats ett sakkunnigutlåtande av Naturresursinstitutet.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i sitt beslut att en myndighet ska ordna sin verksamhet så att individens rättigheter inte äventyras ens i sådana situationer där ärendena hopar sig. Han konstaterade också att man inom laglighetskontrollpraxisen inte har betraktat resursbrist som en godtagbar motivering till dröjsmål vid ärendenas behandling.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att de aktuella ärendena inte hade behandlats utan ogrundat dröjsmål vid NTM-centralen. Han uppmärksammade NTM-centralen på vikten av att iaktta 21 § 1 mom. i grundlagen samt 7 och 23 § i förvaltningslagen (OKV/2302/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

DEN KOMMUNALA OCH ÖVRIGA SJÄLVSTYRELSEN

Beslutsfattandet i ett ärende som berörde sanitär olägenhet

I ett klagomål var det fråga om ett fall där en hälsoinspektör inom det kommunala miljö- och hälso- skyddet med anledning av en anmälan från klagandena hade utfört en inspektion hos personer som misstänktes för avfallsbränning. Den ledningsgrupp för miljö- och hälsoskyddet som behandlat inspektionsberättelsen hade ansett att det inte fanns några sådana bevis för avfallsbränningen som skulle ha visat att den orsakade sanitär olägenhet för dem som bodde i närheten. Ledningsgruppen hade också beslutat att det inte fanns behov av att föra ärendet till social- och hälsovårdsnämnden för behandling. Klagandena hade inte fått något skriftligt avgörande i det tillsynsärende som de inlett.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att rättsskyddet för den som gjort en anmälan inte alltid kräver att det fattas ett beslut i ärendet. I det aktuella fallet, där de som gjort anmälan och myndigheten var av olika uppfattning om förekomsten av olägenhet och om de åtgärder som krävdes för avlägsnande av olägenheten, borde myndigheten dock ha fattat ett entydigt beslut om saken och ha delgett det dem som gjort anmälan. Ett yrkande på att åtgärder ska vidtas inom förvaltningen ska avgöras antingen genom ett beslut som innefattar ett rättsligt ställningstagande eller genom ett beslut där yrkandet lämnas utan prövning. Ifall tillsynsmyndigheten anser att det inte finns anledning att vidta några ytterligare åtgärder, ska myndigheten fatta beslut om saken och förse beslutet med en motivering.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade det kommunala miljö- och hälsoskyddet på skyldigheten att fatta ett motiverat och

överklagbart beslut i ärenden som gäller sanitära olägenheter samt på skyldigheten att iaktta de relevanta bestämmelserna i förvaltningslagen (OKV/227/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Behandlingen av en dokumentbegäran

I ett klagomål aktualiserades ett fall där en stad hade ordnat ett inofficiellt möte för att diskutera den olovliga avfallsbränning som klagandena misstänkte sina grannar för. Vid mötet närvarade klagandena och deras grannar samt stadens miljösekreterare. Avsikten var att det skulle utarbetas en promemoria eller ett protokoll över underhandlingen i det fall att förlikning skulle nås mellan parterna. Eftersom ingen förlikning hade nåtts, hade det inte heller utarbetats någon promemoria över mötet. Klagandena hade informerats om detta. Klagandena hade emellertid per e-post meddelat stadens miljösekreterare att de behövde protokollet över det möte där deras grannar hade förpliktats ingå ett avfallshanteringsavtal. Av protokollet skulle det framgå vilket beslut det var fråga om och vilka personer som varit närvarande vid mötet.

Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare har det inte i offentlighetslagen särskilt angetts huruvida en myndighet ska iaktta det förfarande som föreskrivs i lagen också i sådana fall där myndigheten inte har det dokument som begärts. De högsta laglighetsövervakarna har emellertid bedömt saken med beaktande av rättsskyddet för den person som framställt dokumentbegäran, och i sin beslutspraxis ansett att det är mer motiverat att offentlighetslagens procedurbestämmelser iakttas även i dessa fall.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade således att klagandenas e-postmeddelande kunde tolkas som en sådan dokumentbe-

gäran som avses i offentlighetslagen. Enligt denna tolkning borde miljösekreteraren ha underrättat klagandena om att det ärende som gällde utlämnandet av dokumenten kunde föras till myndigheten för avgörande, och ha frågat dem om huruvida de önskade detta. Klagandena borde, om de så önskade, ha fått ett motiverat och överklagbart beslut av stadens behöriga myndighet med anledning av sin dokumentbegäran. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade dock uttryckligen även att en myndighet inte med stöd av offentlighetslagen har någon skyldighet att i efterhand utarbeta ett sådant dokument som efterfrågas.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav staden sin uppfattning om det förfarande som offentlighetslagen föreskriver för behandlingen av en dokumentbegäran (OKV/1010/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Bemötandet av ett initiativ

Enligt ett klagomål hade det initiativ gällande en tomtanslutning och byggandet av en gata som klaganden framställt i mitten av juni 2011 behandlats vid stadens tekniska nämnd först i augusti 2017, efter att justitiekanslersämbetet hade framställt en förfrågning om saken i samband med klagomålsärendet. Staden hade i juni 2011 bemött "flera initiativ" som lagts fram av klaganden, varefter klaganden hade sänt stadsdirektören ett brev och tekniska nämnden ett initiativ om det skulle anvisas anslag för de projekt som nämnts i skrivelsen. Staden framförde i sin utredning att det på grund av ett personalunderskott inom stadens samhällsväsende hade uppkommit en anhopning av ärenden under år 2011. Utredningen visade att klagandens ärende inte hade tagits till närmare behandling eftersom

det fortfarande inte hade blivit aktuellt att bygga gatuavsnitt som ärendet gällde.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att bemötandet av initiativ och besvarandet av brev inom ramen för förvaltningsförfarandet måste särskiljas från behandlingen av ärendena i sak och från vidtagandet av åtgärder med anledning av de yrkanden som framställts. Grundlagens rättsskyddsbestämmelse och de bestämmelser i förvaltningslagen som berör kraven på god förvaltning förutsätter att kundernas yrkanden och initiativ bemöts utan ogrundat dröjsmål och inom en skälig tid. Dessutom finns det särskilda bestämmelser om sådana initiativ som avses i kommunallagen. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadsstyrelsen på kraven på god förvaltning och på kommunallagens bestämmelser om behandlingen av initiativ. Staden hade inte i det aktuella fallet handlat på det sätt som föreskrivs i lagen eller i dess egna förvaltningsstadgor och instruktioner (OKV/1260/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).

Bemötandet av informations- och dokumentbegäranden

Ett klagomål berörde ett fall där klagandena flera gånger hade kontaktat byggnadstillsynen på grund av deras grannes olovliga terrass- och staketbygge, och begärt information om saken, bl.a. tillståndsdokumentet. Deras förfrågningar och dokumentbegäranden hade dock antingen inte bemötts alls eller bemötts med bristfälliga och motstridiga svar. Ärendet hade därefter ändrat karaktär från ett tillsynsärende till ett åtgärdstillståndsärende. Grannen hade beviljats åtgärdstillstånd utan att klagandena hörts om saken. Nämnden hade därför upphävt beslutet om åtgärdstillstånd och återsänt ärendet för ny beredning. Som orsak till att informations- och doku-

mentbegärandena inte hade besvarats hade staden i sin utredning åberopat bl.a. problem i det elektroniska ärendehanteringssystemet, och byggnadstillsynen hade dessutom hänvisat till bristfälliga resurser. Staden ansåg att de fel som uppkommit i samband med hörandet och utlämnandet av information skulle bli åtgärdade då tillståndsprcessen bereddes på nytt. Vid den tidpunkt då klagomålet avgjordes hade ärendet emellertid inte ännu avgjorts på nytt.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att staden i det aktuella fallet inte hade handlat i enlighet med bestämmelserna om myndigheters skyldighet att iakttä serviceprincipen, tillhandahålla rådgivning och behandla ärendena utan dröjsmål, och inte heller i enlighet med bestämmelserna om utlämnandet av dokument. Han uppmärksammade stadens enhet för miljö- och tillståndstjänster på vikten av att iakttä de nämnda bestämmelserna och behandla ärendena i enlighet med god förvaltningssed. Dessutom delgav han stadsstyrelsen sitt beslut, eftersom det framgick av utredningen att stadens byggnadstillsynsenhet och koncernförvaltningens administrationsenhet hade hänvisat till bristfälliga resurser som en delorsak till att ärendets behandling hade dragit ut på tiden och till att informations- och dokumentbegärandena inte hade bemötts. Han bad stadsstyrelsen före utgången av år 2018 meddela hur klagandenas informations- och dokumentbegäranden hade bemötts. Dessutom bad han stadsstyrelsen meddela när det tillståndsärende som avsågs i klagomålet hade avgjorts på nytt.

Stadens byggnadstillsynsenhet meddelade inom den utsatta tidsfristen att man hade avtalat med sökanden om att åtgärdstillståndet skulle förfalla. Dessutom redogjorde enheten för hur klagandenas informations- och dokumentbegäranden hade bemötts. Efter att biträdande justitiekanslern meddelat sitt avgörande hade stads-

styrelsen beslutat be stadens enhet för miljö- och tillståndstjänster utan dröjsmål ge en utredning om vilka åtgärder som vidtagits eller skulle vidtas för att saken inte skulle upprepas. Tf. byggnadstillsynschefen meddelade med anledning av stadsstyrelsens utredningsbegäran att man hade strävat efter att förtydliga behandlingen av åtgärdstillstånd genom en ändring av byggnadsordningen. Dessutom hade byggnadstillsynsenheten övergått till en fullständigt elektronisk verksamhetsmodell vid behandlingen av bygglov och åtgärdstillstånd, vilket hade möjliggjort realtidsuppföljning av bygglovsprocesserna. Dokument- och informationsbegärandena kommer i framtiden att styras till det elektroniska ärendehanteringssystemet, och behandlingen av informationsbegäranden kommer därmed inte längre att vara beroende av någon enskild befattningshavare (OKV/1925/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).

Bemötandet av kontaktbegäranden

Av ett klagomål framgick det att klaganden var missnöjd med det sätt på vilket miljödirektören i en stad hade handlat i ett ärende som berörde bl.a. stadens hittedjursstatistik och vissa protokollsanteckningar. Klaganden hade sänt meddelanden och åtgärdsbegäranden rörande saken till aktörer inom stadens förvaltning som klaganden ansåg vara överordnade miljödirektören i hierarkin. Enligt utredningen hade dessa dock antingen inte alls besvarat klagandens meddelanden eller meddelat att ärendet skulle överföras till någon annan. I sin utredning uppgav staden att meddelandena från stadens sida hade besvarats av miljödirektören, som hade de bästa förutsättningarna att bemöta de detaljerade sakfrågor som klaganden aktualiserat. Av utredningen framgick det inte om ekonomidirektören, som gett utred-

ningen för stadens räkning, i enlighet med biträdande justitiekanslerns utredningsbegäran hade hört stadsdirektören och stadsstyrelsens ordförande om saken.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att god förvaltningssed innebär att en myndighet i princip ska bemöta alla tillräckligt tydliga och begripliga kontaktbegäranden. Denna skyldighet omfattar dock inte sådana kontaktbegäranden som är osakliga eller som kan betraktas närmast som åsiktsyttringar, och som avsändaren uppenbart inte förväntar sig något svar på. Det beror på meddelandets innehåll om det ska besvaras i sak eller om avsändaren ska anvisas vända sig t.ex. till någon annan myndighet eller tjänsteinnehavare för att få sitt ärende uträttat. Ett tillräckligt tydligt och sakligt meddelande ska således besvaras oavsett om myndigheten börjar utreda ärendet med anledning av meddelandet eller vidta åtgärder med anledning av den begäran eller det yrkande som eventuellt framställts i meddelandet. Svaret kan beroende på fallet bestå av en hänvisning till ett svar som redan getts av en annan tjänsteinnehavare eller av ett mycket kortfattat meddelande om att ärendet hör till någon annan tjänsteinnehavares eller myndighets behörighet. Det kunde inte anses vara förenligt med god förvaltningssed att alla meddelanden i det aktuella fallet hade överförts direkt till en tjänsteinnehavare vars förfarande avsändaren varit missnöjd med.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade staden på skyldigheten att besvara meddelanden som riktats till den. Stadens ekonomidirektör uppmärksammades dessutom på den bestämmelse i grundlagen där det anges att myndigheterna och andra som sköter offentliga uppgifter är skyldiga att ge justitiekanslern de uppgifter som behövs för laglighetskontrollen (OKV/79/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Anu Rätty).



7

STATISTIK

UPPGIFTER OCH ÅTGÄRDER

Övervakning av republikens presidents och statsrådets ämbetsåtgärder

STATSRÅDETS ALLMÄNNA SAMMANTRÄDEN SAMT FÖREDRAGNINGAR FÖR REPUBLIKENS PRESIDENT

Sammanträden

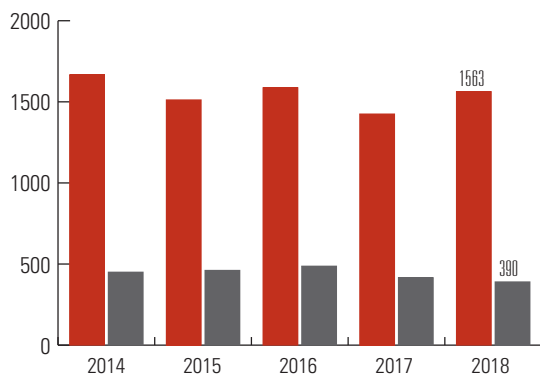
Statsrådets allmänna sammanträde	55
Föredragning för republikens president	25

Behandlade ärenden

Statsrådets allmänna sammanträde	1 563
Föredragning för republikens president	390

Granskade protokoll

Statsrådets allmänna sammanträde	20
Föredragning för republikens president	8



■ = ärenden som behandlats vid statsrådets allmänna sammanträde

■ = ärenden som behandlats vid föredragningen för republikens president

BEGÄRANDEN OM UTLÅTANDEN OCH STÄLLNINGSTAGANDEN

Inledda ärenden

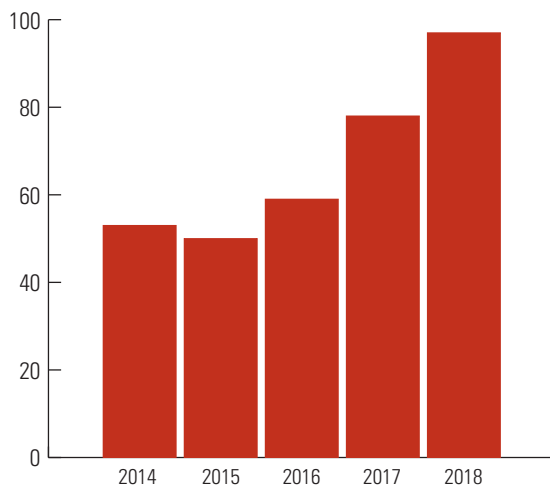
Republikens president, statsrådet och ministerierna	97
Övriga myndigheter	47
Sammanlagt	144

Avgjorda ärenden

Åtgärder

1) skriftliga utlåtanden	93
2) andra ställningstaganden	1
3) andra åtgärder	1
Inget behov av åtgärder	7

Sammanlagt	102
------------------	-----



■ = 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

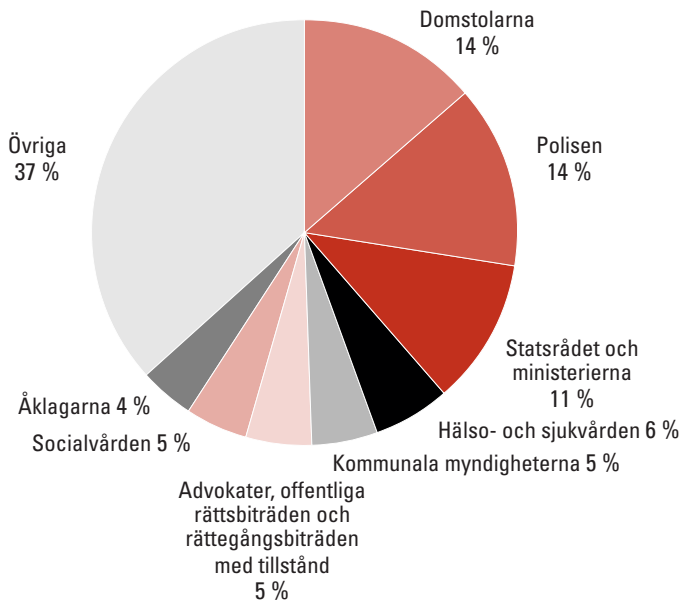
Mottagna klagomål	2 088
-------------------------	-------

Klagomålen gällde följande myndigheter eller ärendekategorier

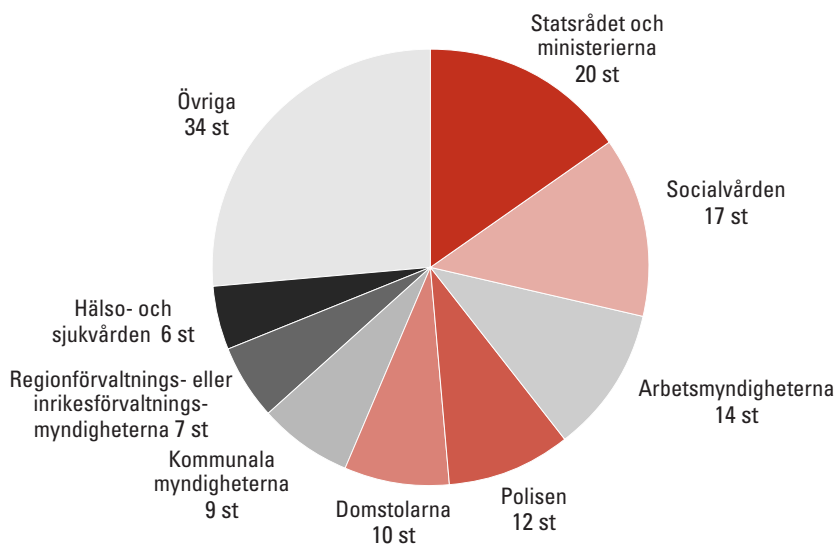
1) statsrådet eller ministerierna	280
2) allmänna domstolar, brottmål	78
3) allmänna domstolar, andra ärenden	192
4) förvaltningsdomstolarna	62
5) specialdomstolarna	24
6) åklagarmyndigheterna	101
7) polismyndigheterna	350
8) utökningsmyndigheterna	65
9) fängvårdsmyndigheterna	9
10) övriga justitieförvaltningsmyndigheter	39
11) utrikesförvaltningsmyndigheterna	7
12) regionförvaltnings- eller inrikesförvaltningsmyndigheterna	82
13) försvarsförvaltningsmyndigheterna	9
14) skattemyndigheterna	41
15) övriga finansmyndigheter	41
16) undervisningsmyndigheterna	68
17) jord- och skogsbruksmyndigheterna	24
18) trafik- och kommunikationsmyndigheterna	31
19) näringsmyndigheterna	25
20) socialvården	114
21) socialförsäkring	79
22) arbetarskyddet eller andra ärenden som hör till social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde	7
23) hälso- och sjukvården	139
24) arbetsmyndigheterna	76
25) miljömyndigheterna	40
26) kommunala myndigheterna	135
27) kyrkliga myndigheter	5
28) övriga myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter	97
29) advokater, offentliga rättsbiträden eller rättegångsbiträden med tillstånd	125
30) privaträttsliga ärenden	53
31) övriga ärenden	125

Sammanlagt (ett och samma klagomål kan gälla flera myndigheter eller ärendekategorier)	2 523
---	-------

Klagomålen riktade sig i huvudsak mot följande sektorer



Klagomålen som föranledde åtgärder riktade sig i huvudsak mot följande sektorer



Avgjorda klagomål	1 963
-------------------------	-------

Klagomålsärenden som föranledde utredningsåtgärder

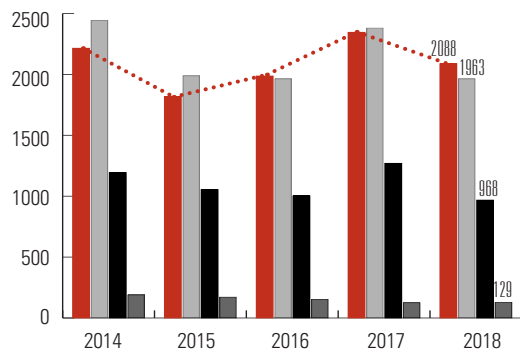
Åtgärder

1) åtal	–
2) anmärkningar	3
3) delgivning av uppfattning eller anvisning	107
4) framställning	1
5) andra ställningstaganden	3
6) andra åtgärder	5
7) korrigering under behandlingen	10
Inget felaktigt förfarande kunde konstateras	839
Sammanlagt	968

Klagomålsärenden som inte förutsatte några utredningsåtgärder

1) ärendet hörde inte till justitiekanslerns behörighet	215
2) ärendet var under behandling hos en behörig myndighet eller kunde överklagas	226
3) ärendet överfördes till riksdagens justitieombudsman	41
4) ärendet överfördes till riksåklagaren	2
5) ärendet överfördes till Finlands Advokatförbund	9
6) ärendet överfördes till en behörig myndighet	13
7) ärendet var så oklart att det inte kunde undersökas	190
8) ärendet förföll på grund av att klagomålet återtogs eller av någon annan orsak	314
9) det var fråga om ett mer än två år gammalt ärende	111
Sammanlagt	1 121

Ett och samma klagomål kan föranleda flera åtgärder.

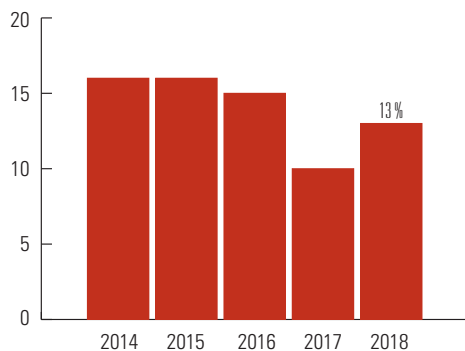


■ = inkomna klagomål

■ = 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	5 254
Granskade domar	5 511
Ärenden som inletts med anledning av granskade domar	80

Avgöranden

Åtgärder

1) åtal	1
2) anmärkning	6
3) delgivning av uppfattning eller anvisning	14
Inget behov av åtgärder	8

Sammanlagt	29
------------------	----

Ärenden som berör domares tjänstebrott

Meddelanden till justitiekanslern från

1) hovrätterna	3
2) polisen	27

Sammanlagt	30
------------------	----

Avgöranden

Åtgärder

1) åtal	1
2) anmärkning	3
3) delgivning av uppfattning eller anvisning	1
Inget behov av åtgärder	36

Sammanlagt	41
------------------	----

ÄRENDEN SOM INLETTS PÅ EGET INITIATIV OCH INSPEKTIONER

Ärenden som inlets på eget initiativ 26

Avgöranden

Åtgärder

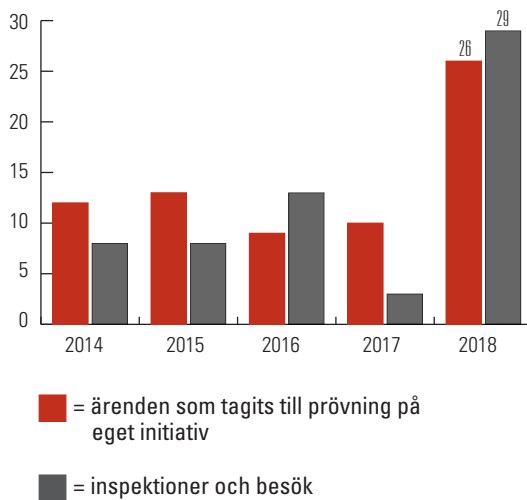
1) framställning 2

2) delgivning av uppfattning eller anvisning 6

Inget behov av åtgärder 4

Sammanlagt 11

Inspektioner och besök 29



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

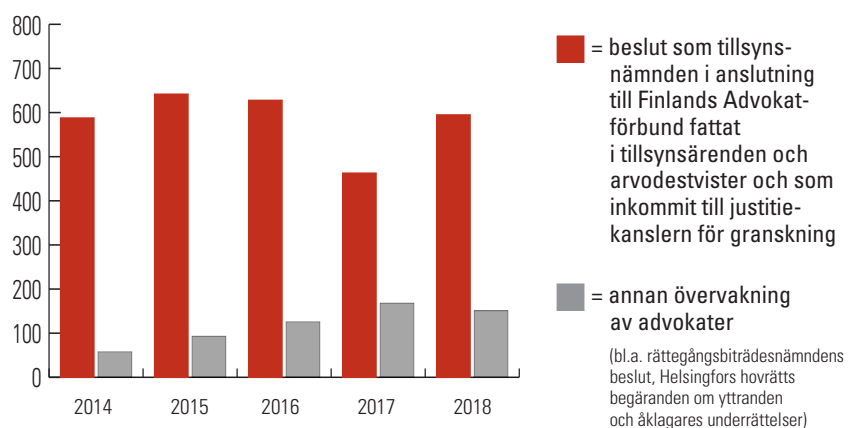
Inledda ärenden

1) tillsynsärenden och arvodestvister	595
2) annan övervakning av advokater (bl.a. Helsingfors hovrätts begäranden om yttranden och rättegångsbiträdesnämndens beslut)	151
Sammanlagt	746

Avgöranden

Åtgärder

1) skriftliga utlåtanden	34
2) andra åtgärder	3
3) överfördes till tillsynsnämnden	4
4) var anhängig	1
Inget behov av åtgärder	697
Sammanlagt	739



ARBETSSITUATIONEN

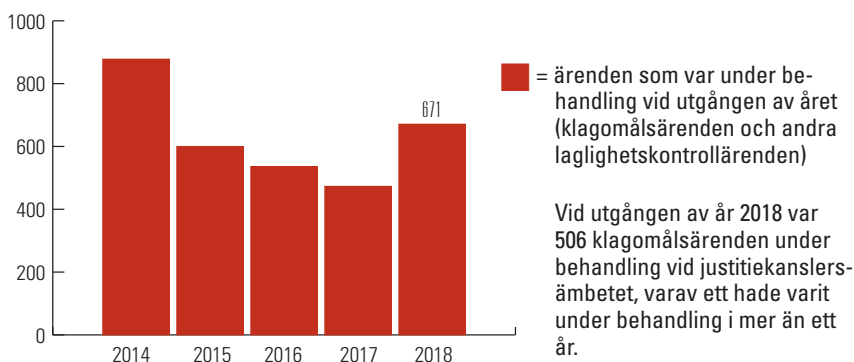
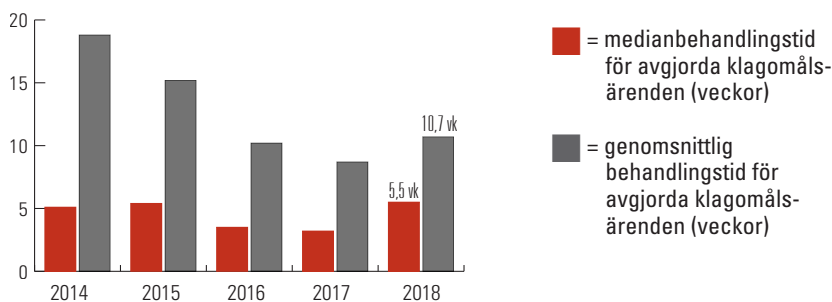
Ärenden som inlets under år 2018

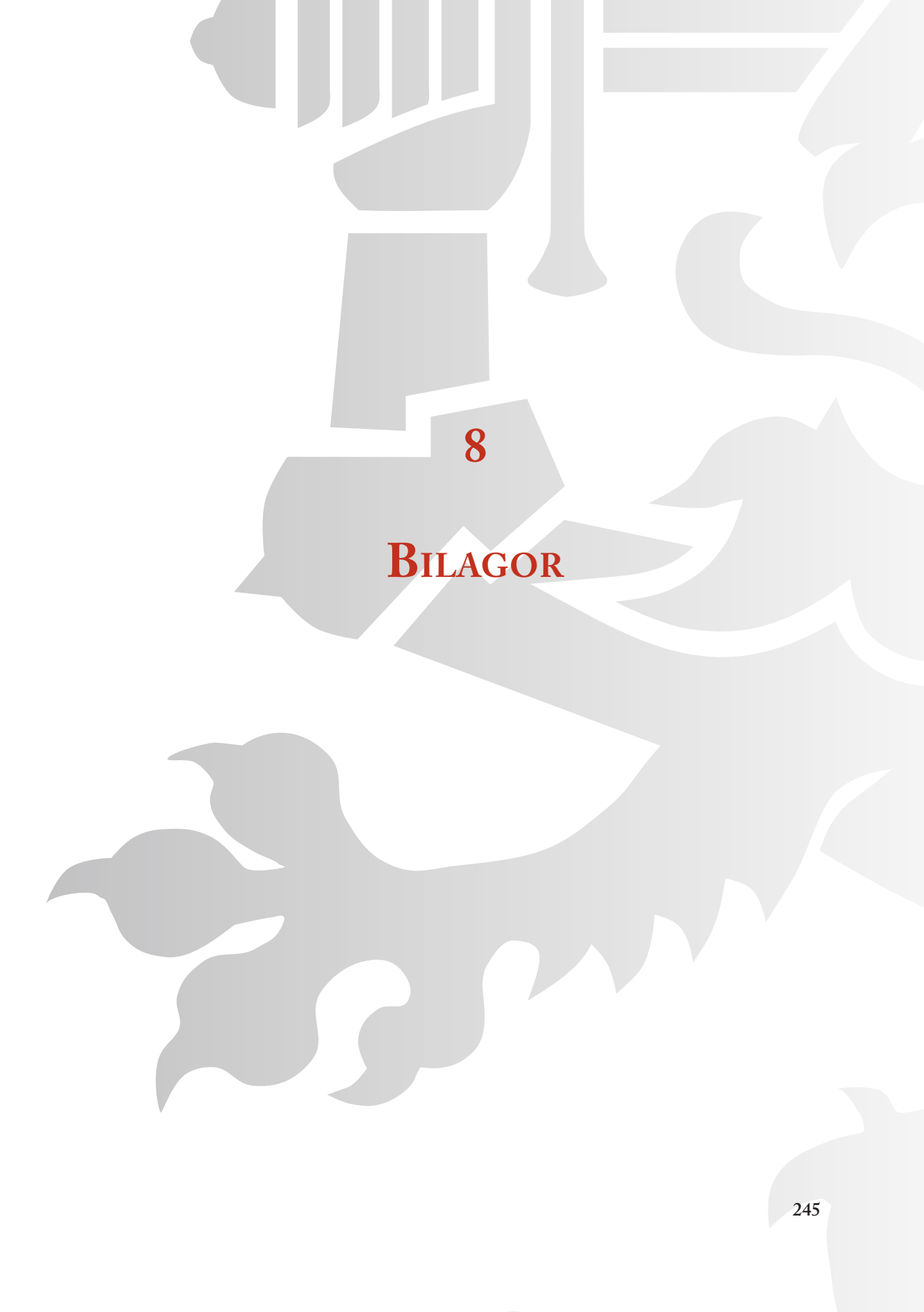
Klagomålsärenden	2 088
Övriga laglighetskontrollärenden	1 061
Sammanlagt	3 149

Ärenden som avgjorts under år 2018 2 950

Ärenden under behandling vid utgången av år 2018

Klagomålsärenden som inkommit år 2017	1
Övriga ärenden som inkommit år 2017	7
Ärenden som inkommit år 2018	663
Sammanlagt	671





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 riksätten 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 som föreskrivs i 4–6 § eller gemensamt av flera.

8 §

Placering av tjänstemän

Justitiekanslern bestämmer, efter att ha hört avdelningscheferna, på föredragning av kanslichefen placeringen av tjänstemännen i avdelningar och enheter.

Tjänstemännens uppgifter och ställföreträdare

9 §

Kanslichefen

Kanslichefen skall

- 1) leda justitiekanslersämbetets interna verksamhet samt se till att verksamheten ger resultat och utvecklas,
- 2) föredra justitiekanslersämbetets arbetsordning,
- 3) bereda ärenden som gäller justitiekanslersämbetets verksamhets- och ekonomiplan samt budget,
- 4) behandla ärenden som gäller tillsättande av tjänster, beviljande av tjänstledighet och avslutande av tjänsteförhållanden samt tjänstearrangemang och övriga personalärenden,
- 5) svara för beredningen av justitiekanslerns berättelse,
- 6) fördela ärendena mellan avdelningarna och administrativa enheten,
- 7) delta i beredningen av justitiekanslerns utlåtanden, samt
- 8) behandla de övriga ärenden som justitiekanslern på grund av dessas natur tilldelar kanslichefen.

För kanslichefen i egenskap av chef för administrativa enheten gäller i tillämpliga delar 10 § 1 och 3 mom.

Kanslichefen skall följa arbetssituationen vid avdelningarna och enheterna samt vid behov lägga fram förslag till omplacering av tjänstemän samt till andra arrangemang.

10 §

Avdelningscheferna

En avdelningschef skall

- 1) leda och utveckla avdelningens verksamhet samt svara för att verksamheten ger resultat,
- 2) övervaka att avdelningens ärenden blir omsorgsfullt, snabbt och effektivt behandlade,
- 3) se till att avdelningens tjänstemän får den handledning som de behöver i sina uppgifter,
- 4) fördela avdelningens ärenden mellan tjänstemännen för beredning och föredragning,
- 5) bereda och föredra de viktigaste ärendena som ankommer på avdelningen, samt
- 6) utföra de uppgifter som han särskilt tilldelas av justitiekanslern.

Avdelningschefen skall vid fördelningen av ärendena om möjligt tilldela ett referendarieråd de viktigaste ärendena och tilldela vissa personer samma typer av ärenden samt fördela avdelningens arbetsmängd jämnt mellan dess tjänstemän.

Avdelningschefen skall vid behov ordna personalmöten för utveckling av avdelningens verksamhet samt för behandling av frågor som berör avdelningen.

Chefen för avdelningen för statsrådsärenden skall också delta i övervakningen av statsrådets verksamhet samt bereda och föredra justitiekanslerns utlåtanden.

Chefen för avdelningen för rättsövervakning skall också delta i övervakningen av statsrådets verksamhet enligt vad justitiekanslern bestämmer.

11 §

Föredragandena

Föredragandena skall bereda och föredra de ärenden som tilldelats dem för avgörande av justitiekanslern eller biträdande justitiekanslern, enligt vad som föreskrivs ovan i 2 §.

12 §

Personalsekreteraren

Personalsekreteraren skall bereda justitiekanslersämbetets personal-, ekonomi-, utbildnings- och övriga förvaltningsärenden, sköta ämbetsverkets bokföring samt föra ämbetsverkets matrikel.

13 §

Informatören

Informatören skall sköta justitiekanslersämbetets externa och interna information och biträda vid beredningen av justitiekanslerns berättelse.

14 §

Informatikern

Informatikern skall fungera som justitiekanslersämbetets bibliotekarie och för sin del ansvara för ämbetsverkets informationstjänst samt för planering, uppsökning och underhåll av informationskällor.

15 §

Notarierna

Notarierna, av vilka två i första hand arbetar som sekreterare för justitiekanslern och biträdande justitiekanslern, biträder sin avdelnings föredragande i de ärenden som dessa bereder samt utför de uppgifter som avdelningschefen tilldelar dem. Vilka föredragande varje notarie i första hand biträder bestäms särskilt.

16 §

Registratorn

Registratorn skall sköta justitiekanslersämbetets registratur- och arkivfunktioner samt i anslutning till dessa betjäna allmänheten.

17 §

ADB-planeraren

ADB-planeraren svarar för justitiekanslersämbetets ADB-utrustning, upprätthåller 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

Registratören skall vid registreringen av de handlingar som har inkommit till ämbetsverket, på handlingarna och i diariet anteckna vilken avdelning eller enhet ärendet hör till.

Efter att justitiekanslern och biträdande justitiekanslern har bekantat sig med de inkomma handlingarna skall kanslichefen kontrollera fördelningen av ärendena.

Avdelningschefen, som tillställs de ärenden som överförs till hans avdelning, fördelar ärendena mellan avdelningens tjänstemän.

Vid oklarhet om vilken avdelning eller enhet ett ärende ankommer på, bestämmer kanslichefen var det skall behandlas.

25 §

Beslutsförteckning

Över de ärenden som avgörs vid ämbetsverket utan expedition, förs en beslutsförteckning.

Av beslutsförteckningen skall framgå vad beslutet gäller, beslutsdatum och nummer, vilka som har föredragit och avgjort ärendet samt namnen på dem som har fått kopior av beslutsförteckningen.

25 a § (fogades 19.9.2016, trädde i kraft 1.10.2016)

Tjänstledigheter

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 § (ändrades 19.9.2016, trädde i kraft 1.10.2016)

Semestrar

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 § (ändrades 19.9.2016, trädde i kraft 1.10.2016)

Tjänsteresor

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

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om villkoren för tredjelands-medborgares inresa och vistelse för forskning, studier, praktik och volontärarbete (OKV/73/20/2017) – Se närmare s. 55

Utvecklandet av lagstiftningen om obemannad luftfart och drönarverksamhet ur säkerhetsperspektiv (OKV/74/20/2017) – Se närmare s. 55

Utkastet till den 5:e och 6:e periodiska rapporten om verkställigheten av konventionen om barnets rättigheter och det fakultativa protokollet om indragning av barn i väpnade konflikter (OKV/75/20/2017)

Totalreformen av lagstiftningen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (OKV/76/20/2017) – Se närmare s. 56

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om djurvälstånd (OKV/77/20/2017) – Se närmare s. 58

Utvärderingspromemorian av arbetsgruppen för genomcentret (OKV/78/20/2017) – Se närmare s. 211

Utkastet till målsättningar för projektet för utvecklandet av statsrådets gemensamma operativa processer (OKV/1/20/2018)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om tillhandahållande av digitala tjänster (OKV/3/20/2018) – Se närmare s. 60

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om inrättande av Transport- och kommunikationsverket (OKV/4/20/2018) – Se närmare s. 57

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om säkerhetsskydd i Migrationsverket (OKV/5/20/2018) – Se närmare s. 57

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om småbarnspedagogik (OKV/9/20/2018) – Se närmare s. 59

Utkastet till regeringsproposition med förslag till upphävande av lagen om offentliga kun-
görrelser (OKV/10/20/2018) – Se närmare s. 60

Upphandlingen av resor och därmed anknutna tjänster som ersätts med stöd av sjukför-
säkringslagen (OKV/11/20/2018)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av landsvägslagen
(OKV/12/20/2018) – Se närmare s. 60

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av lagen om försvarsmak-
ten och lagen om Försvarshögskolan (medborgarskapskrav för militära tjänster)
(OKV/13/20/2018) – Se närmare s. 61

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagstiftning om temporärt ordnande av
offentlig arbetskrafts- och företagsservice (OKV/14/20/2018) – Se närmare s. 61

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av lagen om gränsbevaknings-
väsendets förvaltning (medborgarskapskrav för militära tjänster) (OKV/15/20/2018) – Se
närmare s. 61

Bedömningspromemorian om den senaste utvecklingen och framtida utvecklingsbehov
rörande strafflagen (OKV/16/20/2018) – Se närmare s. 157

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagstiftning om reservpoliser
(OKV/17/20/2018) – Se närmare s. 62

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av strafflagen (OKV/18/20/2018)
– Se närmare s. 62

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av lagen om statsrådet (minis-
terns ed och försäkran) (OKV/19/20/2018) – Se närmare s. 62

Finlands första rapport om verkställigheten av konventionen om rättigheter för personer
med funktionsnedsättning (OKV/20/20/2018) – Se närmare s. 153

Behoven av ändring av lagen om rättegångsbiträden med tillstånd (OKV/21/20/2018) –
Se närmare s. 147

Utkastet till regeringsproposition med förslag till biobankslag (OKV/23/20/2018) – Se
närmare s. 64

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om kliniska läkemedelsundersökningar (OKV/24/20/2018) – Se närmare s. 64

Utkastet till regeringsproposition med förslag till översyn av konkurslagen (OKV/26/20/2018) – Se närmare s. 63

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av lagen om civil krishantering (OKV/27/20/2018) – Se närmare s. 66

Utkastet till regeringsproposition med förslag till genomförande av direktivet om EU-bedrägerier (OKV/28/20/2018) – Se närmare s. 67

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av lagstiftningen om skjutvapen (OKV/29/20/2018) – Se närmare s. 65

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om Myndigheten för tillväxttjänster (OKV/30/20/2018) – Se närmare s. 65

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen (OKV/31/20/2018) – Se närmare s. 67

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagstiftning om Domstolsverket (OKV/32/20/2018) – Se närmare s. 66

Bedömningspromemorian om det nationella genomförandet av rättshjälpsdirektivet (OKV/33/20/2018)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av lagen om Jubileumsfonden för Finlands självständighet (OKV/36/20/2018) – Se närmare s. 72

Utkastet till regeringsproposition med förslag till genomlag (OKV/37/20/2018) – Se närmare s. 68

Finlands 5:e periodiska rapport om verkställigheten av ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter (OKV/38/20/2018) – Se närmare s. 154

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av sametingslagen (OKV/39/20/2018) – Se närmare s. 69

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av statstjänstemannalagen (statens tjänstemannaetiska delegation) (OKV/40/20/2018) – Se närmare s. 70

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av medborgarskapslagen (förlust av medborgarskap till följd av brott) (OKV/42/20/2018) – Se närmare s. 70

Utkastet till Finlands 8:e periodiska rapport om verkställigheten av den internationella konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (OKV/44/20/2018)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om behandling av personuppgifter inom Tullen (OKV/48/20/2018) – Se närmare s. 75

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster och lagen om samservice inom den offentliga förvaltningen (OKV/50/20/2018) – Se närmare s. 70

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av fängelselagen, häktningslagen, lagen om verkställighet av böter och tvångsmedelslagen (ingripande i obemannade fordons färd) (OKV/51/20/2018) – Se närmare s. 74

Arbetsgruppsbetänkandet om den nationella säkerheten i områdesanvändningen och vid överföring av fast egendom (OKV/52/20/2018) – Se närmare s. 71

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av lagen om frivilligt försvar (OKV/53/20/2018) – Se närmare s. 71

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om klientavgifter inom social- och hälsovården (OKV/54/20/2018) – Se närmare s. 76

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om behandling av personuppgifter vid Gränsbevakningsväsendet (OKV/55/20/2018) – Se närmare s. 75

Lagstiftningen om befrielse för Jehovas vittnen från fullgörandet av värnplikt (OKV/56/20/2018) – Se närmare s. 72

Utkastet till regeringsproposition om den s.k. modellen för jobbsökning på eget initiativ (OKV/57/20/2018) – Se närmare s. 74

Utkastet till regeringsproposition med förslag till klient- och patientlag och ändring av barnskyddslagen (OKV/58/20/2018) – Se närmare s. 76

Utkastet till statsrådsförordning om stödjande av nationell nyhetsbyråverksamhet (OKV/59/20/2018) – Se närmare s. 72

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i en lag om ändring av skjutvapenlagen (OKV/60/20/2018)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av utlänningslagen (ändringsökandet i visumärenden) (OKV/61/20/2018) – Se närmare s. 73

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av strafflagen (sexualbrott mot barn) (OKV/64/20/2018) – Se närmare s. 77

Utkastet till målsättningar för statsrådets rekryteringsprocess (OKV/65/20/2018)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till informationsförvaltningslag (OKV/67/20/2018) – Se närmare s. 80

Utkastet till betänkande av den arbetsgrupp som berett allmän lagstiftning om administrativa påföljder av straffkaraktär (OKV/70/20/2018) – Se närmare s. 158

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om Myndigheten för tillväxttjänster och lag om behandling av kunduppgifter inom tillväxttjänsterna (OKV/71/20/2018)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av lagen om anordnande av statens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster (OKV/74/20/2018) – Se närmare s. 78

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om elektronisk fakturering (OKV/75/20/2018) – Se närmare s. 78

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning (OKV/78/20/2018) – Se närmare s. 78

Statsrådets redogörelse om etisk informationspolitik under AI-eran (OKV/79/20/2018) – Se närmare s. 179

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av utlänningslagen (villkoren för prövning av en ny ansökan mm.) (OKV/80/20/2018) – Se närmare s. 79

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagstiftning om genomförande av landskapsreformen inom sektorn för trafik och transport (OKV/82/20/2018)

Utkasten till förordningar om genomförande av kommunikationsministeriets ämbetsverksreform (OKV/83/20/2018)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om vägskatt för tunga lastbilar (vinjettavgift) (OKV/84/20/2018) – Se närmare s. 80

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av lagen om statens skadeståndsverksamhet (OKV/85/20/2018)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av lagen om sammankomster (OKV/86/20/2018) – Se närmare s. 81

Statsrådets förordning om temporär ändring av statsrådets förordning om offentlig arbetskrafts- och företagsservice (OKV/87/20/2018)

Utkastet till rekommendationer om principerna för omorganisering av statsförvaltningens funktioner (OKV/89/20/2018)

Kommunikationsministeriets utkast till förordningar om Transport- och kommunikationsverkets och Trafikledsverkets avgifter och avgiftsbelagda prestationer (OKV/93/20/2018)

Social- och hälsovårdsministeriets promemoria om läget beträffande alkohollagens och unionslagstiftningens tillämpning på distansförsäljning av alkohol (OKV/94/20/2018)

Förfarandet vid utnämningen av en direktör vid Folkpensionsanstalten (OKV/15/21/2018) – Se närmare s. 212

INSPEKTIONER OCH TILLSYNSBESÖK

- 25.4.2018 Regionförvaltningsverket i Lappland (OKV/7/51/2018)
- 21.5.2018 Norra Finlands förvaltningsdomstol (OKV/10/51/2018)
- 21.5.2018 Familjesocialarbetet och barnskyddet i Uleåborgs stad (OKV/12/51/2018)
- 22.5.2018 Regionförvaltningsverket i Norra Finland (OKV/8/51/2018)
- 30.5.2018 Rättsenheten vid polisinrättningen i Östra Finland (OKV/3/51/2018)
- 30.5.2018 Östra Finlands hovrätt (OKV/4/51/2018)
- 5.6.2018 Rättsenheten vid polisinrättningen i Österbotten (OKV/1/51/2018)
- 5.6.2018 Vasa hovrätt (OKV/2/51/2018)
- 5.6.2018 Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland (OKV/9/51/2018)
- 6.6.2018 Vasa förvaltningsdomstol (OKV/11/51/2018)
- 6.6.2018 Familjesocialarbetet och barnskyddet i Vasa stad (OKV/13/51/2018)
- 11.6.2018 Ålands landskapsregering (OKV/6/51/2018)
- 11.6.2018 Statens ämbetsverk på Åland (OKV/14/51/2018)
- 19.9.2018 Rättsenheten vid polisinrättningen i Lappland (OKV/16/51/2018)
- 19.9.2018 Rovaniemi hovrätt (OKV/15/51/2018)
- 20.9.2018 Rättsenheten vid polisinrättningen i Uleåborg (OKV/17/51/2018)
- 26.9.2018 Åbo hovrätt (OKV/5/51/2018)

- 30.10.2018 Rättsenheten vid polisinrättningen i Helsingfors (OKV/22/51/2018)
- 5.11.2018 Närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland (OKV/18/51/2018)
- 5.11.2018 Åbo förvaltningsdomstol (OKV/19/51/2018)
- 6.11.2018 Socialvården i Åbo stad (OKV/20/51/2018)
- 6.11.2018 Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland (OKV/21/51/2018)
- 21.11.2018 Polisstyrelsens laglighetskontroll (OKV/23/51/2018)
- 23.11.2018 Helsingfors hovrätt (OKV/24/51/2018)
- 26.11.2018 Närings-, trafik- och miljöcentralen i Nyland (OKV/29/51/2018)
- 28.11.2018 Regionförvaltningsverket i Östra Finland (OKV/27/51/2018)
- 28.11.2018 Socialväsendet i Kuopio stad (OKV/28/51/2018)
- 17.12.2018 Närings-, trafik- och miljöcentralen i Norra Savolax (OKV/26/51/2018)
- 17.12.2018 Östra Finlands förvaltningsdomstol (OKV/25/51/2018)

PERSONALEN VID JUSTITIEKANSLERSÄMBETET 31.12.2018

Avdelningen för statsrådsärenden

Referendarieråd, avdelningschef	<i>Salo Maija</i> , vicehäradshövding
Referendarieråd	<i>Koivisto Johanna</i> , vicehäradshövding
Äldre justitiekanslerssekreterare	<i>Pyökäri Laura</i> , juris kandidat <i>Ruuskanen Minna</i> , juris doktor, vicehäradshövding
Notarier	<i>Ahotupa Eeva</i> , vicenotarie <i>Rouhiainen Minna</i> , vicehäradshövding (tjänstledig)

Avdelningen för rättsövervakning

Referendarieråd, avdelningschef	<i>Martikainen Petri</i> , juris licentiat, vicehäradshövding
Referendarieråd	<i>Kostama Outi</i> , vicehäradshövding <i>Löfman Markus</i> , juris licentiat, vicehäradshövding <i>Mustonen Marjo</i> , vicehäradshövding
Äldre justitiekanslerssekreterare	<i>Kauppila Outi</i> , vicehäradshövding <i>Lehvä Outi</i> , vicehäradshövding <i>Liesivuori Pekka</i> , vicehäradshövding <i>Pulkkinen Minna</i> , vicehäradshövding <i>Rouhiainen Petri</i> , vicehäradshövding <i>Räty Anu</i> , vicehäradshövding <i>Smeds Tom</i> , vicehäradshövding <i>Tolmunen Irma</i> , vicehäradshövding

Justitiekanslerssekreterare	<i>Sihto Juha</i> , juris licentiat, vicehäradshövding <i>Välinen Henna-Riikka</i> , vicehäradshövding
Föredragande	<i>Tulkki-Ansinn Pia</i> , vicehäradshövding
Notarie	<i>Tuomikko Helena</i> , vicensotarie

Administrativa enheten

Kanslichef	<i>Hakonen Kimmo</i> , juris kandidat
Resurshanteringsexpert	<i>Näveri Anu</i> , tradenom
Informatör	<i>Kuisma Minna</i> , politices magister <i>Kukkanen Krista</i> , filosofie magister (tjänstledig)
Informatiker	<i>Tuomi-Kyrö Eeva-Liisa</i> , filosofie kandidat
Registrator	<i>Snabb Tuula</i>
Byråsekreterare	<i>Nyberg Ira</i> <i>Savela Sari</i>
Vaktmästarchef	<i>Utriainen Saku</i>
Expeditionsvakt	<i>Elf Tomi</i>
Vaktmästare	<i>Hietala Markus</i>



9

REGISTER

FÖRTECKNING ÖVER MYNDIGHETER

Arbets- och näringsbyråerna	199–203	Polisstyrelsen	170
Arbets- och näringsministeriet	198–199, 204	Polisväsendet	165, 167–170
Centralsjukhus	224	Regionförvaltningsverken	184, 192
Diskrimineringsombudsmannen	161	Riksfogdeämbetet	160
Examenskommissionen		Riksförlikningsmannen	204
för elinstallation	192	Samkommunerna	187
Folkpensionsanstalten	217–221	Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning Palkeet	184
Förvaltningsdomstolarna	130–133, 135	Skatteförvaltningen	181–182
Hovrätterna	124, 134	Social- och hälsovårdsministeriet	213–216
Institutet för hälsa och välfärd	221	Statskontoret	183
Jord- och skogsbruksministeriet	194	Statsrådet	52, 54
Justitieministeriet	159	Tillsynsnämnden i anslutning till Finlands advokatförbund	145–146
Kommunerna	185–188, 193, 222–225, 229–232	Tingsrätterna	121–130
Kommunikationsverket	195	Trafiksäkerhetsverket	195
Lantmäteriverket	194	Undervisnings- och kulturministeriet	190
MARAK-arbetsgrupp	185	Universiteten	191
Migrationsverket	172–175	Utrikesministeriet	51
Miljöministeriet	228	Utsökningsverken	160
Nationalarkivet	192	Valvira	215
Naturresursinstitutet	194	Åklagarväsendet	136–138
NTM-centralerna	203–205, 228		
Patientförsäkringscentralen	217		

SAKREGISTER

A

Advokat

behandling av ett tillsynsärende _____ 145

B

Barn

förordnande av en företrädare för en
minderårig asylsökande _____ 223
konfiskering av mobiltelefoner i skolan _____ 193
lagen om småbarnspedagogik (utlåtande) _____ 59
Mina Kanta-sidors åldersbegränsning _____ 213
sexualbrott mot barn (utlåtande) _____ 77
utvecklande av det frivilliga försvaret
(utlåtande) _____ 71

Befogenheter

anvisningar om arbetsmetoderna
i samband med beskattningen _____ 182

Behörighet

förundersökning av ett brott som
en polisman misstänktes för _____ 169
inrättande av Domstolsverket
(utlåtande) _____ 66, 92
kommissionens förslag till
reformstödsprogram (utlåtande) _____ 94
lagstiftningen om
reservpoliser (utlåtande) _____ 62
tillsättande av ett tidsbestämt
tjänsteförhållande _____ 159
undersökning av ett klagomål _____ 216

D

Dataskydd

behandling av personuppgifter inom
migrationsförvaltningen (utlåtande) _____ 67
behandling av personuppgifter
inom Tullen och vid
gränsbevakningsväsendet (utlåtande) _____ 75
behandling av personuppgifter i polisens
verksamhet (utlåtande) _____ 56
biobankslagen (utlåtande) _____ 64
förvaring av patient- och
klientjournaler i pappersform _____ 213
genomlagen (utlåtande) _____ 68
informationshanteringslagen (utlåtande) _____ 80
inrättande av Transport- och
kommunikationsverket (utlåtande) _____ 57
klient- och patientlagen (utlåtande) _____ 75
lagen om läkemedelsundersökningar
(utlåtande) _____ 64
lagen om Servicecentret för statens ekonomi-
och personalförvaltning (utlåtande) _____ 78
procedurbestämmelser om offentliga
kungörelser (utlåtande) _____ 60
regeringens proposition gällande
dataskyddslagstiftningen (utlåtande) _____ 84
redogörelsen om etisk informationspolitik
under AI-eran (utlåtande) _____ 179
sändande av sekretessbelagda
uppgifter via oskyddad e-post _____ 222
utvecklande av genomlagstiftningen
(utlåtande) _____ 211
ändring av lagen om civilpersonals
deltagande i krishantering (utlåtande) _____ 66
ändring av lagen om förvaltningens
gemensamma stödtjänster
för e-tjänster (utlåtande) _____ 70
överklagande i visumärenden (utlåtande) _____ 73
översyn av konkurslagen (utlåtande) _____ 63

Digitalisering

- lagen om tillhandahållande av
digitala tjänster (utlåtande) _____ 60, 95
redogörelsen om etisk informationspolitik
under AI-eran (utlåtande) _____ 179
Se även E-tjänster

Dokumentbegäran

- bemötande _____ 133, 231
dröjsmål vid bemötandet av en
dokumentbegäran _____ 170, 194
informationstjänsten angående
fastighetsöverlåtelse _____ 194
lämnande av information på
det begärda sättet _____ 185
meddelande av ett
överklagbart beslut _____ 138, 173, 185,
191, 217, 228, 230
möjligheten att ta ut en avgift för ett
beslut som fattas med anledning av en
dokumentbegäran _____ 184

Domstolarna

- bandning av höranden vid tingsrätten _____ 127
behandling av ett besöksförbudsärende _____ 124
en domares förfarande under pausen i en
huvudförhandling _____ 124
förslag om ändring av bestämmelserna om
militär rättegång _____ 156
handlingsoffentligheten vid en rättegång _____ 130
inrättande av Domstolsverket
(utlåtande) _____ 66, 92
långa behandlingstider _____ 130
meddelande av en dom inom
den föreskrivna tidsfristen _____ 126
regeringens proposition med förslag
till lag om rättegång i förvaltningsärenden
(utlåtande) _____ 95
tjänsteåtal mot en domare för brott mot
tjänstehemlighet av oaktsamhet _____ 121

Domstolsavgörande

- alltför kort provotid för ett villkorligt
fängelsestraff _____ 125
felaktig registrering av
rantebetalningsskyldighet _____ 128
felaktigt belopp för brottsofferavgiften _____ 128
felaktigt fastställande av samhällstjänst _____ 129
felaktigt förfarande vid beviljandet av
teleövervakningstillstånd _____ 123

- fel vid förordnandet om verkställighet av ett
villkorligt fängelsestraff _____ 127
försummelse av att påföra brottsofferavgift _____ 127
oaktsamhet vid utarbetandet av en dom _____ 128
straff för ett preskriberat brott _____ 121
underskridning av minimistraffet _____ 125

Dröjsmål

- behandling av ansökningar
om undantagslov _____ 228
behandling av en ansökan om
betalningsbefrielse _____ 183
behandling av en ansökan om
uppehållstillstånd _____ 169, 173
behandling av en ansökan
om utkomststöd _____ 219
behandling av en omprövningsbegäran _____ 219
behandling av ett
arbetslöshetsförmånsärende _____ 218
behandling av ett
besöksförbudsärende _____ 124, 165
behandling av ett ersättningsärende _____ 183
behandling av ett fullmäktigeinitiativ _____ 187
behandling av ett klagomål _____ 199
behandling av ett
marknadskontrollärende _____ 216
behandling av ett utlåtande som skulle
avges i brådskande ordning _____ 203
behandling av ett ärende _____ 217
behandling av klagomål
och tillsynsärenden _____ 192
behandling av ärenden vid domstolen _____ 130
bemötande av begäranden om
utredning och utlåtanden samt
besvarande av förfrågningar _____ 190
bemötande av en
dokumentbegäran _____ 170, 194
besvarande av en
förfrågning _____ 171, 190, 195, 222
förundersökning _____ 167
givande av ett arbetskraftspolitiskt
utlåtande _____ 200, 201
Inhämtande av Ålands bifall till
ett statsfördrag _____ 50
meddelande av en dom _____ 126

E**E-tjänster**

elektronisk fakturering (utlåtande) _____	78
inlämnande av en ansökan om uppehållstillstånd _____	154
lagen om tillhandahållande av digitala tjänster (utlåtande) _____	60, 95
Mina Kanta-sidors åldersbegränsning _____	213
nåttjänstens användarvänlighet _____	199
ändring av lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster (utlåtande) _____	70

F**Förundersökning**

beslutsmotivering _____	165
bristfälligt beslut _____	167
förundersökning av ett brott som en polisman misstänktes för _____	169
tillhandahållande av kopior av brottsanmälningar _____	171

G**God förvaltning**

adekvat service _____	171, 201, 222
bemötande av en förvaltningsklagan _____	186
bemötande av ett initiativ _____	230
besvarande av en förfrågan _____	171, 173, 186, 198, 200, 218, 232
ibruktagande av e-tjänster _____	154
meddelande av ett överklagbart beslut _____	185, 228
noggrannhet _____	181, 217
sakligt språkbruk _____	185
tillgång till kundbetjäningstider _____	172
tillräcklig utredning av ett ärende _____	200
tjänstemannaetiska frågor (utlåtande) _____	70, 92
tydligt språkbruk _____	215
uppskattning av behandlingstiden _____	173, 203
<i>Se även Hörande, Rådgivning, Motivering, Dröjsmål</i>	

H**Hörande**

bandning av höranden vid tingsrätten _____	127
meddelande av besöksförbud _____	124, 165

I**Integritetsskydd**

en anteckning om en handlings offentlighet _____	192
sändande av sekretessbelagda uppgifter via oskyddad e-post _____	222
tjänsteåtal mot en domare för brott mot tjänsthemlighet av oaktksamhet _____	121

Invandrare

behandling av personuppgifter inom migrationsförvaltningen (utlåtande) _____	67
dröjsmål vid behandlingen av en ansökan om uppehållstillstånd _____	169, 173
förordnande av en företrädare för en minderårig asylsökande _____	223
förutsättningarna för inresa för forskare, studerande m.fl. (utlåtande) _____	55
inlämnande av en ansökan om uppehållstillstånd i pappersform _____	154
prövning av en ny ansökan om internationellt skydd (utlåtande) _____	79
återkallande av tillståndet för en tillståndsjurist _____	145
överklagande i visumärenden (utlåtande) _____	73

J**Jämlikhet**

anvisningar om arbetsmetoderna i samband med beskattningen _____	182
diskrimineringsombudsmannens förfarande vid förmedling av information _____	161
kundavgifter för social- och hälsotjänster (utlåtande) _____	76
medborgarskapskraven inom Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet _____	93
medborgarskapskraven inom Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet _____	61
modellen för jobbsökning på eget initiativ (utlåtande) _____	74
praxis vid ersättandet av kostnader för sjukvård som getts i EU-länder _____	214
rökningsförbud för anställda _____	184
värnplikt för Jehovas vittnen (utlåtande) _____	72, 91

Jäv

det system som berör	
riksförlikningsmannens jäv	204
en domares förfarande under pausen i en	
huvudförhandling	124
en jävig persons deltagande som	
stödperson i en MARAK-arbetsgrupp	185

K**Kommunikation**

statsministerns förfarande på Twitter	53
stödjande av nationell	
nyhetsbyråverksamhet (utlåtande)	72
särskiljande av	
diskrimineringsombudsmannens olika	
uppgifter från varandra	161

L**Landets försvar**

medborgarskapskraven inom Försvarsmakten	
och Gränsbevakningsväsendet	61, 93
utvecklande av det frivilliga	
försvaret (utlåtande)	71
värnplikt för Jehovas	
vittnen (utlåtande)	72, 91
ändring av skjutvapenlagstiftningen	65

Landskapen

inrättande av Myndigheten för tillväxttjänster	
(utlåtande)	65
regeringens proposition om inrättande av	
landskap (utlåtande)	88
ändring av strafflagen i samband med social-	
och hälsovårdsreformen (utlåtande)	62

M**Minister**

deltagande i ett abortkritiskt evenemang	51
ministerns ed eller försäkran	
(utlåtande)	62, 90
statsministerns förfarande på Twitter	53

Motivering

arbetskraftsutbildning	202
beslut	217
beslut om antagning till	
förundersökningsbeslut	165
propositionsutkast innefattande en tolkning	
som avviker från EU-kommissionens	
uppfattning (utlåtande)	80
tjänsteutnämning	174

O**Offentlig förvaltningsuppgift**

inrättande av Transport- och	
kommunikationsverket (utlåtande)	57
klient- och patientlagen (utlåtande)	75
kundavgifter för social- och hälso-tjänster	
(utlåtande)	76
lagstiftningen om reservpoliser (utlåtande)	62
modellen för jobbsökning på eget initiativ	
(utlåtande)	74
offentlig arbetskrafts- och företagservice	
(utlåtande)	61
reform av djurskyddslagen (utlåtande)	58
revidering av landsvägslagen (utlåtande)	60
utvecklande av genomlagstiftningen	
(utlåtande)	211

Offentlighet

en anteckning om en handling	
offentlighet	191
handlingsoffentligheten vid en rättegång	130
informationshanteringslagen (utlåtande)	80
informationstjänsten angående	
fastighetsöverlåtelse	194
tjänsteåtal mot en domare för brott mot	
tjänstehemlighet av oaksamhet	121
procedurbestämmelser om offentliga	
kungörelser (utlåtande)	60

Se även Dokumentbegäran

P**Privatlivsskyddet**

- behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (utlåtande) _____ 56
- reform av djurskyddslagen (utlåtande) _____ 58

Prövningsrätt

- beviljande av exporttillstånd för försvarsmateriel _____ 52
- förundersökningsbeslut _____ 165
- uppskov vid behandlingen av ett tillsynsärende _____ 145

R**Religionsfriheten**

- en ministers deltagande i ett abortkritiskt evenemang _____ 51
- ministerns ed eller försäkran (utlåtande) _____ 62, 90
- värnplikt för Jehovas vittnen (utlåtande) _____ 72, 91

Rådgivning

- adekvat telefonservice _____ 181
- anvisningar om överklagande _____ 195
- enhetlig rådgivning _____ 202
- korrekt information _____ 222
- myndigheternas rådgivningsskyldighet _____ 201, 230
- nåttjänstens användarvänlighet _____ 199
- prövning av en ny ansökan om internationellt skydd (utlåtande) _____ 79
- överföring av ett ärende till en annan myndighet _____ 184

S**Samer**

- ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter (utlåtande) _____ 154
- ändring av sametingslagen (utlåtande) _____ 69

Social- och hälsovården

- behörighet att tillfälligt vara verksam i socialarbetaryrket _____ 215
- beviljande av utkomststöd för hälsovårdsutgifter _____ 224
- förvaring av patient- och klientjournaler i pappersform _____ 213
- genomlagen (utlåtande) _____ 68
- klient- och patientlagen (utlåtande) _____ 75
- kundavgifter för social- och hälsojourer (utlåtande) _____ 76
- Mina Kanta-sidors åldersavgränsning _____ 213
- praxis vid ersättandet av kostnader för sjukvård som getts i EU-länder _____ 214
- Regeringens proposition om en reform av ordnandet av social- och hälsovården (utlåtande) _____ 88
- rätt till hälso- och sjukvård av god kvalitet _____ 224
- tillhandahållande av hemsjukvård i enlighet med en läkares föreskrifter _____ 224
- utvecklande av genomlagstiftningen (utlåtande) _____ 211
- ändring av strafflagen i samband med social- och hälsovårdsreformen (utlåtande) _____ 62
- Se även Tjänster för personer med funktionsnedsättning*

Social trygghet

- behandling av en brådskande ansökan om utkomststöd _____ 219
- beviljande av utkomststöd för hälsovårdsutgifter _____ 224
- omsorgsfull behandling av ett bostadsbidragsärende _____ 217
- Se även Utkomstskydd för arbetslösa*

Språkliga rättigheter

- inrättande av Myndigheten för tillväxttjänster (utlåtande) _____ 65
- ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter (utlåtande) _____ 154

Statsrådet

- beviljande av exporttillstånd för försvarsmateriel _____ 52
- förfarandet vid den nationella behandlingen av GCM-ramverket _____ 54
- Se även Minister*

T

Tillståndsjurist

- behoven av ändring av lagen om
tillståndsjurister (utlåtande) _____ 147
återkallande av tillstånd _____ 145

**Tjänster för personer med
funktionsnedsättning**

- konventionen om rättigheter för personer
med funktionsnedsättning (utlåtande) ____ 154

Tjänsteutnämning

- behörighet vid tillsättande av ett
tidsbestämt tjänsteförhållande _____ 159
en tjänsteinnehavares rätt att få
ett överklagbart beslut _____ 187
förfarandet vid utnämning av en
direktör vid FPA (utlåtande) _____ 212
medborgarskapskraven inom Försvarsmakten
och Gränsbevakningsväsendet _____ 61, 93
offentligt ansökningsförfarande _____ 174
utarbetande av en
utnämningsspromemoria _____ 174

Tvångsmedel

- behörighet att ingripa i obemannade
fordons och farkosters färd (utlåtande) ____ 74
felaktigt förfarande i ett
teleövervakningsärende _____ 123, 168

U

Underrättelseverksamhet

- regeringens propositioner gällande
underrättelselagstiftningen (utlåtande) ____ 82

Utkomstskydd för arbetslösa

- adekvat rådgivning _____ 203
bemötande av kontaktbegäranden _____ 200
dröjsmål vid behandlingen av ett
grunddagpenningssärende _____ 218
givande av ett arbetskraftspolitiskt
utlåtande _____ 200, 201
modellen för jobbsökning på eget initiativ
(utlåtande) _____ 74
motiverande av ett beslut om antagning till
arbetskraftsutbildning _____ 202
nättjänstens användarvänlighet _____ 199
offentlig arbetskrafts- och företagsservice
(utlåtande) _____ 61
utarbetande av en sysselsättningsplan ____ 200

Utlåtande

- förteckning över samtliga utlåtanden ____ 256

Y

Yttrandefriheten

- en ministers deltagande i ett abortkritiskt
evenemang _____ 51

Å

Åland

- dröjsmål vid inhämtandet av
Ålands bifall till ett statsfördrag _____ 50

Ö

Överklagande

- behoven av ändring av lagen om
tillståndsjurister (utlåtande) _____ 147
besväransvisningens innehåll _____ 126
felaktig besväransvisning _____ 130
förfarandet för inresa för forskare,
studerande, m.fl. (utlåtande) _____ 55
lagen om läkemedelsundersökningar
(utlåtande) _____ 64
möjligheterna att överklaga ett
ägarstyrbeslut _____ 187
regeringens proposition med förslag
till lag om rättegång i förvaltningsärenden
(utlåtande) _____ 95
rådgivning om möjligheterna
till överklagande _____ 195
tydliga anvisningar om överklagande ____ 202
återkallande av tillståndet för
en tillståndsjurist _____ 145
ändring av lagen om Jubileumsfonden för
Finlands självständighet (utlåtande) ____ 72
ändring av sametingslagen (utlåtande) ____ 69
överklagande i visumärenden (utlåtande) _ 73



PB 20

00023 STATSRÅDET

www.okv.fi

ISSN 0356-3219