

JUSTITIEKANSLERN
I STATSRÅDET
BERÄTTELSE
FÖR ÅR
2019

HELSINGFORS 2020



B 12/2020 rd

JUSTITIEKANSLERNS
I STATSRÅDET
BERÄTTELSE
FÖR ÅR
2019

HELSINGFORS 2020

Justitiekanslersämbetet
PB 20, 00023 STATSRÅDET
www.okv.fi

ISSN 0356-3219

Ombrytning Mainostoimisto Visuviestintä Oy, Taina Ståhl
Tryckeri PunaMusta Oy, Helsingfors 2020



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 2019.

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

Helsingfors den 15 april 2020

Justitiekansler **Tuomas Pöysti**

Kanslichef **Tuula Majuri**

FÖRORD: DEN DEMOKRATISKA RÄTTSSSTATEN OCH DEN HÖGSTA LAGLIGHETSKONTROLLEN UNDER UNDANTAGSFÖRHÅLLANDEN

Berättelsen om justitiekanslerns ämbetsåtgärder och iakttagelser om hur lagstiftningen har följts år 2019 har utarbetats innan statsrådet till följd av Covid-19-epidemin, efter samråd med republikens president, 16.3.2020 konstaterade att det råder sådana undantagsförhållanden i landet som avses i beredskapslagen, nämligen i 3 § 3 punkten (synnerligen allvarlig ekonomisk kris) och 5 punkten (pandemi). Statsrådet utfärdade 17.3.2020 de första ibruktagningsförfordningarna i enlighet med 6 och 7 § i beredskapslagen på grundval av en allvarlig smittsam sjukdom som fått stor spridning, dvs. en pandemi. Riksdagens grundlagsutskott konstaterade i sitt betänkande GrUB 2/2020 rd om ibruktagningsförfordningen att det råder sådana undantagsförhållanden i landet som avses i 3 § 5 punkten i beredskapslagen till följd av pandemin. Det är fråga om en aldrig förut skådad situation för alla statsorgan och medborgare. Varken den gällande eller den tidigare beredskapslagen har någonsin förut blivit tillämpad.

Enligt 108 § 1 mom. i grundlagen ska justitiekanslern övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. Denna uppgift omfattar förhandskontroll av författningarna. I anslutning därmed övervakar man att innehållet i och beredningen av de regeringspropositioner och statsrådsförfordningar som

statsrådet godkänner är förenliga med statsförfattningen och med den övriga lagstiftningen, och att de internationella förpliktelser som är bindande för Finland, framför allt förpliktelserna om de mänskliga rättigheterna och EU-rätten, blir beaktade på ett tillbörligt sätt. Vid förhandskontrollen av författningarna övervakar man även att god lagberedningssed iakttas. Justitiekanslern deltar inte i det beredningsarbete som sker i statsrådet. De upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor som justitiekanslern med stöd av 108 § 2 mom. i grundlagen ger statsrådet, republikens president och ministerierna är sådana förhandsställningstaganden som inom ramen för laglighetskontrollen tillhandahålls om hur ärendena kommer att bedömas vid statsrådsövervakningen. Det tjänsteansvar och föredragandeansvar som anges i 118 § i grundlagen utgör grunden för lagligheten i fråga om statsrådets verksamhet. Föredraganden är ansvarig för vad som har beslutats på hans eller hennes föredragning, om han eller hon inte har reserverat sig mot beslutet. Varje ministerium har sådan beredningsskyldighet som anges i 67 § i grundlagen, där det bestäms att de ärenden som behandlas i statsrådet ska beredas vid det behöriga ministeriet. Under undantagsförhållanden betonas ministeriernas inbördes samarbete vid beredningen, och över lag betydelsen av god tjänstemannaberedning.

Justitiekanslern tryggar de grundläggande värden som berör statsordningen och konstitutionen

Justitiekanslerns konstitutionella och samhällsleliga uppgift är att trygga tillgodoseendet av de grundläggande värden som berör statsordningen och konstitutionen i Finland. Först granskar justitiekanslern de rättsliga kriterier som måste vara uppfyllda för att det ska kunna konstateras att undantagsförhållanden råder i landet. Därefter utövar riksdagens grundlagsutskott tillsyn över att de rättsliga kriterierna för undantagsförhållanden är uppfyllda, genom att granska ibruktagningsförordningarna och de förordningar som riksdagen tillställer utskottet för efterhandskontroll. Statsrådet ska enligt det förfarande som föreskrivs i 23 § i grundlagen och i beredskapslagen motivera varför den exceptionella situationen inte kan fås under kontroll med hjälp av myndigheternas normala befogenheter (normalitetsprincipen). Varje gång undantagsbefogenheter tas i bruk och utövas ska statsrådet kunna motivera för riksdagen att åtgärderna är nödvändiga, proportionerliga och godtagbara med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. De avsteg som görs från de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara tillfälliga. Såväl de allmänna som de specifika grunderna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna ska respekteras i så stor utsträckning som möjligt.

Förhandsgranskningen av de författningsförslag och författningar som hänför sig till undantagsförhållandena har varit en arbetskrävande uppgift som krävt en snabb arbetstakt inom justitiekanslerns laglighetskontroll. Man har blivit tvungen att bedöma undantagsåtgärdernas grunder ur rättslig synvinkel enligt en mycket snabb tidtabell. I detta sammanhang har man likaså bedömt hur väl statsrådet lyckats göra en god

avvägning mellan olika grundläggande fri- och rättigheter. I samband med hanteringen av krisen utarbetas också vanliga lagförslag och statsrådsförordningar i mycket snabb takt. Enligt den normalitetsprincip som framgår av 23 § i grundlagen och av beredskapslagen genomförs de författningsändringar som behövs vid hanteringen av krisen i huvudsak på detta sätt.

Särskilda svårigheter har orsakats av att det är fråga om en aldrig förut skådad situation. I motiveringarna till de författningsförslag och författningar som hör samman med undantagsförhållandena ska konsekvenserna för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt de sammantagna samhällsleliga fördelarna och kostnaderna bedömas ur flera olika synvinklar. Denna beredning och konsekvensbedömning, som sker med beaktande av flera olika synvinklar, utgör grunden för bedömningen av huruvida de tillfälliga begränsningarna av olika grundläggande fri- och rättigheter är nödvändiga och proportionerliga samt för den inbördes avvägningen mellan olika grundläggande fri- och rättigheter, som måste ske enligt en snabb tidtabell och delvis utifrån osäkra framtidsutsikter. Eftersom det även under normala förhållanden varierar hur väl man lyckas bedöma konsekvenserna ur olika synvinklar och samordna denna bedömning med den rättsliga argumentationen, har det varit fråga om en krävande uppgift för statsrådet. Vid beredningen av beredskapslagen har man inte i särskilt stor utsträckning dryftat dess tillämpning i samband med hanteringen av en situation där en allvarlig smittsam sjukdom fått stor spridning. Detsamma gäller även många andra författningar. Detta har medfört många svårigheter för statsrådets beredningsarbete, och det har även lett till en ökning av de besvärliga bedömningssituationer som i snabb takt uppkommit inom laglighetskontrollen. Statsrådet har haft svårigheter när det gällt att motivera och

specificera undantagsåtgärderna samt följa grundlagsutskottets praxis. Det finns skäl att ta vara på de observationer och lärdomar som hänför sig till beredningen och tillämpningen av beredskapslagen och av annan lagstiftning. Utifrån dessa lärdomar kommer man att kunna agera på ett bättre sätt i framtiden.

Under undantagsförhållanden ställs höjda krav på laglighetskontrollen. Undantagsförhållanden innebär att regeringens maktbefogenheter och faktiska roll när det gäller att styra den offentliga förvaltningen och samhället i sin helhet stärks och utvidgas avsevärt. Likaså betonas den högsta regeringsmaktens ansvar för att riksdagen i egenskap av högsta statsorgan får all behövlig information för sitt uppdrag, samt för att denna information är tillförlitlig. I Finlands demokrati är riksdagen det högsta statsorganet också under undantagsförhållanden. Då undantagsförhållanden råder betonas därmed den laglighetskontroll som berör utövningen av den högsta regeringsmakten. Riksdagens grundlagsutskott har å sin sida i enlighet med 74 § i grundlagen en mycket central roll när det gäller att trygga rättsstaten och demokratin.

Till de uppgifter som grundlagen föreskriver för justitiekanslern i statsrådet hör att övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses såväl vid utövningen av den högsta regeringsmakten som i all myndighetsverksamhet och annan skötsel av offentliga uppdrag. Under undantagsförhållanden accentueras den högsta regeringsmaktens generella ansvar för att dra försorg om att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses både på ett allmänt plan och när det gäller personer i sårbar ställning. Laglighetskontrollen ska vara snabb och man ska sträva efter att på ett föregripande sätt trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga

rättigheterna samt lagligheten över lag, samtidigt som man även ska ta hänsyn till den exceptionellt belastande situationen inom förvaltningen. Statsrådet har under den tid undantagsförhållandena varat ålagt ett stort antal ärenden varav största delen är av stor betydelse. Samtidigt ska beslutsfattandet emellertid ske snabbt. Arbets-takten har återspeglat sig i den övervakning som justitiekanslern svarar för, och det har utarbetats snabba förfaranden för att möjliggöra snabba korrigeringar.

De ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna ligger starkt i fokus även i framtiden

Vid hanteringen av krisen har målsättningarna i första hand varit att upprätthålla hälso- och sjukvårdssystemets funktionsförmåga. Därigenom avvärjs ett allvarligt hot mot människors liv och hälsa. Upprätthållandet av hälso- och sjukvårdens funktionsförmåga har ett direkt samband med den skyldighet som åläggs det allmänna i 7 § 1 mom. i grundlagen, nämligen att trygga vars och ens rätt till liv, samt med skyldigheten att under den tid pandemin varar trygga vars och ens rätt till sådana tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster som avses i 19 § 3 mom. i grundlagen och rätt till sådan oundgänglig försörjning och omsorg som avses i 19 § 1 mom. i grundlagen. Dessa grundläggande fri- och rättigheter, som tryggas i grundlagen, har också en anknytning till den rätt till liv och till skydd för hälsan som föreskrivs i de internationella konventionerna om de mänskliga rättigheterna.

Covid-19-epidemin har blivit en kris som även har en social dimension och som påverkar människors utkomst. Krisen har snabbt utökat behovet av utkomstskydd samt föranlett en snabb och omfattande ökning av klient-

mängderna inom utkomtskyddet för arbetslösa. Krisen har likaså föranlett en ökning av antalet konkurser bland företagen. Justitiekanslern i statsrådet höll som avslutning på statsrådets allmänna sammanträde 26.3.2020 ett ovanligt anförande om behovet av att dra försorg om att utkomtskyddsärenden ska kunna behandlas utan dröjsmål då antalet klienter och antalet inkomna ärenden ökar snabbt till följd av pandemins samhälleliga konsekvenser. Inom justitiekanslerns och biträdande justitiekanslerns laglighetskontroll har man även i övrigt uppmärksammat sårbara gruppers ställning samt tillgodoseendet av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna. Inom ramen för laglighetskontrollen har man på eget initiativ inlett flera utredningar med anknytning till undantagsförhållandena. Man har särskilt granskat utnyttjandet av teknologi och i synnerhet digital teknologi vid stävjandet av pandemin och vid uppföljningen av de åtgärder som vidtas för att bekämpa den.

När det gäller inriktningen av justitiekanslerns laglighetskontroll har man beaktat uppgiftsfördelningen mellan justitiekanslern och riksdagens justitieombudsman, samt den information som erhålls via internationella kontakter, bl.a. via våra samarbetsnätverk, exempelvis Europarådets material och rapporterna av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter. I berättelsen för år 2020 kommer det att ges en detaljerad redogörelse för dessa åtgärder, liksom för den övriga laglighetskontrollen.

Då detta skrivs, 15.4.2020, är de flesta begränsningsåtgärder som hänför sig till undantagsförhållandena fortfarande gällande. Det står redan nu klart att pandemikrisen har vidsträckt samhälleliga och sociala konsekvenser. Man måste reagera på dessa konsekvenser redan innan begränsningsåtgärderna stegvis börjar avvecklas. Vid det beslutsfattande som berör hante-

ringen av konsekvenserna ska man sträva efter att på ett balanserat sätt beakta tillgodoseendet av olika grundläggande fri- och rättigheter samt ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Det finns skäl att ta hänsyn till förutsättningarna för utövning av rätten till inflytande och självbestämmanderätten för olika befolkningsgrupper och människor i olika ställning, så att människors delaktighet i samhället och möjligheter att agera som fullvärdiga samhällsmedlemmar tryggas i vid omfattning.

En ovanligt omfattande registerbaserad undersökning som gjorts om barn under 1990-talets recession visade att vart fjärde barn som fötts år 1987 har gjort sig skyldigt till brott eller förseelser, att vart femte har haft mentala problem och att vart sjätte vid 21 års ålder saknade examen efter grundskolan (se THL:s rapport 52/2012). Denna undersökning ger information om hur det lönar sig att rikta in de förebyggande åtgärderna och resurserna. Vikten av att tillhandahålla bas-tjänster för barn och familjer samt olika förebyggande tjänster och tjänster som främjar välfärden accentueras när det gäller att bryta problem som överförs från en generation till en annan och att förebygga utslagning.

Då de begränsningsåtgärder som hör samman med pandemikrisen avvecklas ska man på alla sätt dra försorg om tillgodoseendet av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna. Säkerställandet av tillgången till social-, hälsovårds- och utbildningstjänster, tryggheten av utkomtskyddet och främjandet av sysselsättningen är av avgörande betydelse i detta sammanhang, vid sidan av främjandet av en stabil marknad. Över lag är det fråga om att tillgodose rätten till delaktighet i samband med avvecklandet av de åtgärder som hänför sig till krisen och i samband med den ekonomiska och samhälleliga återuppbyggnad som därefter vidtar i Finland och i Europa.

Målet med rättsövervakningen är under covid-19-epidemin att reagera snabbt ifall grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter äventyras

Enligt 108 § 1 mom. i grundlagen ska justitiekanslern övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemän, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitiekanslern även att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Vid arbetsfördelningen mellan justitiekanslern och biträdande justitiekanslern har denna övervakning i huvudsak anförtrots biträdande justitiekanslern. Den vedertagna benämningen för denna övervakning är rättsövervakning eller efterhandskontroll av lagligheten.

Under undantagsförhållanden prövas rättsstaten på helt nya sätt. Detta bör uppmärksammas inom rättsövervakningen, och verksamheten bör även anpassas till de nya förhållandena. Den laglighetskontroll som omfattar förvaltningen och domstolarna, dvs. rättsövervakningen, sker vanligtvis i efterhand. Ofta tar det tid att inhämta utredningar, höra myndigheter och utarbeta avgöranden. I praktiken är det fråga om en tid på flera månader. Undantagsförhållanden kräver dock mer av laglighetskontrollen. Å ena sidan ska man snabbt och på ett föregripande sätt sträva efter att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt lagligheten över lag, men samtidigt bör man även beakta den exceptionella belastningen inom förvaltningen. Under undantagsförhållanden ska det således finnas rum för flexibilitet också inom laglighetskontrollen.

Inom laglighetskontrollen aktualiseras Covid-19-epidemin både direkt i form av frågor som berör förhindrandet av epidemins spridning och indirekt t.ex. i form av sådana problem rörande behandlingstiderna som föranleds av belastningen inom förvaltningen. Man bör även beakta att de kategorier av människor som under normala förhållanden är i en sårbar ställning i allra högsta grad är det också under de rådande undantagsförhållandena. Den rättsövervakning som utövas under normala förhållanden, den information som insamlats genom rättsövervakningen och de avgöranden som träffats inom ramen för den utgör en grund för övervakningen och dess inriktning också under undantagsförhållandena. Utöver tidigare svårigheter kan dock undantagsförhållandena medföra nya allvarliga svårigheter när det gäller att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna för människor i en sårbar ställning. Exempelvis de strukturella problemen i samband med barnskyddet och dröjsmålen i samband med meddelandet av beslut om utkomststöd och arbetsmarknadsstöd, vilka biträdande justitiekanslern uppmärksammat, ackumuleras då myndigheternas resurser binds upp av de särskilda problem som hänför sig till undantagsförhållandena. Undvikandet av nära kontakter kan göra det omöjligt för socialarbetare att hålla kontakt med barn. Likaså kan det bli omöjligt att personligen uträtta ärenden hos FPA och arbets- och näringsbyråerna.

När det gäller undantagsförhållandenas konsekvenser prioriterar man inom rättsövervakningen sådana ärenden där det är fråga om äventyrande av centrala grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter. Dessa utreds snabbt inom ramen för rättsövervakningen, framför allt genom att information inhämtas av myndigheterna, men också genom att man med hjälp av begäranden om utredning uppmärksammar myndigheterna på den situation som föreligger.

FÖRORD: DEN DEMOKRATISKA RÄTTSSSTATEN OCH DEN HÖGSTA LAGLIGHETSKONTROLLEN
UNDER UNDANTAGSFÖRHÅLLANDEN

Genom den information som förmedlas i och med dessa kontakter styr man myndigheterna att befatta sig med uppkomna problem och förhindra att situationen försämrats.

Den moderna laglighetskontrollen utgör ett stöd för förvaltningen, som eftersträvar laglighet. Med hjälp av begäranden om utredning strävar man efter att få information om situationen inom förvaltningen, förmedla denna information till beslutsfattarna och underlätta arbetet inom förvaltningen i svåra situationer. Behoven av information kan beröra bl.a. resurstilldelning, anvisningar och kommunikation. En tydlig förändring utgörs emellertid av att man börjar undersöka fler ärenden än förut på eget initiativ. Dessa ärenden gäller antingen nya händelser som uttryckligen hör samman med undantagsförhållandena eller problem som uppkommit under normala förhållanden men som förvärrats under undantagsförhållandena. Till de först nämnda ärendena hör t.ex. handledandet av personer som återvänder från utlandet på flygplatserna. Ärenden som hör till den senare kategorin utgörs exempelvis av frågor om hur väl man lyckas ordna social- eller vårdarbetet eller hemservicen under undantagsförhållandena, samt hur väl myndigheternas service fungerar vid behandlingen av ärenden rörande ersättningar anknutna till arbetslöshet och permittering.

Det är synnerligen värdefullt att man under dessa exceptionella förhållanden kan tillgodogöra sig statsrådets laglighetskontroll, som utövas vid samma ämbetsverk. De två formerna av övervak-

ning utövas inte för sig eller oberoende av varandra. Förmedlingen av information mellan de olika övervakningsformerna sker smidigt och snabbt, om inte kraven på oberoende och objektiv övervakning i särskilda fall förutsätter att de skiljs åt av en brandvägg. Den aktuella information som förmedlas genom statsrådets beslutsfattande används för att rikta in övervakningen av förvaltningen, medan den bild av situationen inom förvaltningen som förmedlas genom klagomål, utredningar och annan information används vid övervakningen av beslutsfattandet i statsrådet.

Under undantagsförhållandena arbetar många inom förvaltningen under stort tryck, och då är det inte möjligt att helt och hållet undvika misslag. Inom laglighetskontrollen strävar man i första hand efter att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Dessutom samlar man in information för en efterhandsbedömning av olika situationer. Självfallet måste man befatta sig med tydliga överslag, men över lag utgörs den grundläggande undertonen vid övervakningen av att man lär sig av sina erfarenheter. Tyvärr kan vi inte vara säkra på att allvarliga undantagsförhållanden inte kommer att drabba oss på nytt någon gång i framtiden. Då kommer de lärdomar man fått nu att vara värdefulla.

Helsingfors, den 15 april 2020

Tuomas Pöysti Mikko Puumalainen

INNEHÅLL

Till riksdagen och statsrådet	3
Förord: Den demokratiska rättsstaten och den högsta laglighetskontrollen under undantagsförhållanden	5
1 INLEDNINGSANFÖRANDEN	17
<i>Justitiekanslern Tuomas Pöysti</i>	
Justitiekanslerns roll som övervakare av expeditionsministären ...	18
Justitiekanslerns verksamhet i samband med tolkningen av de konventionella normerna om parlamentarism	19
Statsförfattningsrättsliga premisser för expeditionsministärens befogenheter och roll	21
Expeditionsministärens roll i lagstiftningsarbetet	21
Skötsel av utrikes- och säkerhetspolitiken samt internationella frågor ...	23
Tjänsteutnämningar	24
Finansiella beslut och planeringsbeslut samt förvaltningsärenden	27
Iakttagandet av de konventionella normerna om parlamentarism stärker förtroendet för statsmakten och dess stabilitet	29
<i>Biträdande justitiekanslern Mikko Puumalainen</i>	
Laglighetskontrollbesöken gav en dyster bild av vardagen: strukturella problem hotar barnskyddet	31
Barnskyddsarbetarna: för få, för stor omsättning, för ensamt och för lite uppskattning	31
Barnskyddet är inte missbrukarvård eller hälso- och sjukvård	32
Egenkontroll ersätter inte tillsyn	32
Tillsynen grundar sig på statistiken över behandlingstiderna men den är otillförlitlig	33
Kvaliteten på barnskyddet övervakas inte och det finns inte resurser för förebyggande styrning	33
Utläggning leder till försämrad tillsyn	34
Tillsynen över barnskyddet ska tryggas i samband med framtida reformer	34

2 ALLMÄNT	37
Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern	38
Uppgifter och befogenheter	39
Övervakning av republikens presidents och statsrådets ämbetsåtgärder ...	39
Övervakning av myndigheter och andra som sköter offentliga uppdrag...	40
Övervakning av den verksamhet som bedrivs av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd	42
Justitiekanslersämbetet	44
Organisation	44
Personal	44
Ekonomi	45
Kommunikation och samarbete med intressentgrupper	46
3 ÖVERVAKNINGEN AV REPUBLIKENS PRESIDENTS OCH STATSRÅDETS ÄMBETSÅTGÄRDER	49
<i>I korthet: Övervakningen av statsrådets och republikens presidents beslutsfattande</i>	50
Övervakningsmetoder	51
<i>I korthet: Justitiekanslerns roll i samband med betydande sambälliga reformer</i>	52
Laglighetskontrollen av lagberedningen	53
<i>I korthet: Laglighetskontrollen förbättrar lagberedningens kvalitet</i>	55
Granskningen av föredragningslistor	56
Granskningen av föredragningslistor år 2019	58
<i>I korthet: Expeditionsministär</i>	59
Statsrådets beslutsfattande år 2019	60
Republikens presidents beslutsfattande år 2019	62
Ärenden som behandlades på eget initiativ	63
Klagomålsavgöranden	65
Utlåtanden	71
Utlåtanden om författningsförslag mm.	71
Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott	78

4	ÖVERVAKNINGEN AV DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA	85
	Infallsvinkel: De grundläggande fri- och rättigheterna och resurserna – ur askan i elden?	86
	Infallsvinkel: Yttrandefriheten och de rättsliga gränserna för den politiska kommunikationens anständighet	92
	Infallsvinkel: Digitaliseringen och tillgången till tjänster	95
	Utlåtanden	97
	Jämlikheten (6 §)	97
	Skyddet för privatlivet (10 §)	97
	Yttrandefriheten och offentligheten (12 §)	97
	Rätten till social trygghet (19 §)	97
	Rätten till en rättvis rättegång och garantierna för god förvaltning (21 §)	97
	Avgöranden	98
	Jämlikheten (6 §)	98
	Rätten till liv, personlig frihet och integritet (7 §)	98
	Skyddet för privatlivet (10 §)	98
	Yttrandefriheten och offentligheten (12 §)	98
	De kulturella rättigheterna (16 §)	99
	Rätten till eget språk och egen kultur (17 §)	99
	Rätten till social trygghet (19 §)	99
	Ansvar för miljön (20 §)	99
	Rätten till en rättvis rättegång och garantierna för god förvaltning (21 §)	99
	Respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna (22 §)	101
5	RÄTTEN TILL EN RÄTTVIS RÄTTEGÅNG	103
	Allmänt	104
	<i>I korthet: Övervakningsmetoder</i>	105
	Domstolarna	106
	Avgöranden	109
	Laglighetskontrollbesök	123
	Åklagarväsendet	124
	Avgöranden	125
	Laglighetskontrollbesök	125

Advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd	126
<i>I korthet: Övervakningen av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd</i>	126
Allmänt	127
Finlands Advokatförbunds tillsynssystem	128
Justitiekanslerns roll i samband med tillsynen	129
Avgöranden	131

6 LAGLIGHETSKONTROLLEN AV MYNDIGHETER OCH ANDRA SOM SKÖTER OFFENTLIGA UPPGIFTER 135

<i>I korthet: Övervakningen av myndigheternas verksamhet</i>	136
--	-----

Utrikesförvaltningen	138
Utlåtanden	138
Avgöranden	139

Justitieförvaltningen	140
Utlåtanden	140
Avgöranden	143
Ministeriet	143
Domstolarna och åklagarväsendet	145
Utsökning	145
Intressebevakningsbyråerna	147
Brottspåföljdsmyndigheten (Rise)	148
Konsumenttvistenämnden	148
Dataombudsmannen	149
Ålands självstyrelse	149
Laglighetskontrollbesök	150

Inrikesförvaltningen	151
Utlåtanden	152
Avgöranden	152
Ministeriet	152
Polisen	153

<i>I korthet: Tillsynen över Istanbulkonventionens verkställighet</i>	155
Migrationsverket (Migri)	163
Räddningsväsendet	167
Den kommunala och övriga självstyrelsen	168
Laglighetskontrollbesök	169

Försvarsförvaltningen	170
Utlåtanden	170

Finansförvaltningen	171
Utlåtanden	171
Avgöranden	173
Magistraterna	173
Regionförvaltningsverken (RFV)	174
Den kommunala och övriga självstyrelsen	175
Undervisnings- och kulturförvaltningen	180
Utlåtanden	180
Avgöranden	181
Ministeriet	181
Universiteten	181
Regionförvaltningsverken (RFV)	183
Den kommunala och övriga självstyrelsen	183
Förvaltningsnämnden för Sveaborg	185
Den kyrkliga förvaltningen	185
Jord- och skogsbruksförvaltningen	186
Avgöranden	186
Ministeriet	186
Livsmedelsverket	186
Lantmäteriverket	187
Kommunikationsförvaltningen	188
Avgöranden	188
Rundradion (YLE)	188
Transport- och kommunikationsverket (Traficom)	189
Arbets- och näringsförvaltningen	190
Utlåtanden	191
Avgöranden	191
Ministeriet	191
Arbets- och näringsbyråerna (TE-tjänster)	193
Närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM-centralerna)	202
Patent- och registerstyrelsen (PRH)	202
Laglighetskontrollbesök	202
Social- och hälsovården	204
Iakttagandet av procedurbestämmelser tryggar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna	204
Långa behandlingstider kan äventyra tillgodoseendet av rättigheter	206
Tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna vid könsmedveten assistans	209
Under laglighetskontrollbesöken låg fokus vid barnskyddet samt vid mentalvårdstjänsterna för barn och unga	211
Utlåtanden	212

Avgöranden	212
Ministeriet	212
Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) ...	215
Folkpensionsanstalten (FPA)	216
Keva	222
Försäkringsbolagen	222
Institutet för hälsa och välfärd (THL)	223
Regionförvaltningsverken (RFV)	224
Den kommunala och övriga självstyrelsen	226
Laglighetskontrollbesök	236
Miljöförvaltningen	240
Avgöranden	240
Den kommunala och övriga självstyrelsen	240
7 STATISTIK	247
Uppgifter och åtgärder	248
Övervakning av republikens presidents och statsrådets ämbetsåtgärder	248
Laglighetskontrollen av myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter	250
Övervakning av den verksamhet som bedrivs av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd	256
Arbetssituationen	257
8 BILAGOR	259
Bestämmelser och föreskrifter om justitiekanslern och justitiekanslersämbetet	260
Utlåtanden	261
Laglighetskontrollbesök	264
Personalen vid justitiekanslersämbetet 31.12.2019	265
9 REGISTER	267
Förteckning över myndigheter	268
Sakregister	269



1

INLEDNINGS- ANFÖRANDEN

Tuomas Pöysti

JUSTITIEKANSLERNS ROLL SOM ÖVERVAKARE AV EXPEDITIONSMINISTÄREN

Det parlamentariska styrelseskicket hör till grunderna för Finlands statsordning och statsförfattning och till dess grundläggande värderingar.¹ De väsentliga karaktärsdragen för dagens finländska parlamentarism utgörs förutom av kravet på att statsrådets medlemmar ska åtnjuta riksdagens förtroende (3 § 2 mom. i grundlagen) även av att regeringen bildas genom en process som leds av riksdagen och av att statsministern väljs av riksdagen (61 § i grundlagen) samt av att regeringsprogrammet överlämnas till riksdagen i form av ett meddelande (62 § i grundlagen).² Förtroendet för statsrådet grundar sig enligt den gällande grundlagen på aktiva beslut från riks-

dagens sida. Dessutom antas regeringen åtnjuta riksdagens förtroende tills riksdagen fattar ett särskilt beslut om att förtroende saknas.³ Statsrådet åtnjuter godkännande av riksdagens majoritet och sådan demokratisk godtagbarhet som följer av detta.

Expeditionsministären är en statsrådssammansättning som inte åtnjuter förtroende av riksdagens majoritet. Expeditionsministären genomför inte heller det regeringsprogram som godkänts av riksdagen. Efter riksdagsvalet, innan det nya statsrådet bildats, baserar sig förtroendet för regeringen på det förtroende som den avgående riksdagen gett före valet. Förtroendet upphör under valperioden ifall riksdagen ger regeringen ett misstroendevotum. Förtroendet upphör då statsministern lämnar in sin egen och samtidigt hela regeringens avskedsansökan. Vid utövningen av regeringsmakt kan det inte uppkomma en sådan situation där det inte finns någon behörig regering. Efter att ha lämnat in sin avskedsan-

¹ Angående grunderna för statsförfattningen och dess grundläggande värderingar, se Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ny Regeringsform för Finland RP 1/1998 rd, s. 71.

² Inom den parlamentariska statsordningen hör det till de allmänna uppgifterna för det parlamentariska statsorgan som företräder folket och svarar för de grundläggande beslut som berör nationen att fastställa nationens politiska agenda och se till att landet har en handlingsförmögen regering. Efter grundlagsreformerna innehåller grundlagen en tydlig grund för dessa allmänna uppgifter som tillkommer riksdagen. Se Jaakko Husa - Teuvo Pohjolainen, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet, 4: reviderade upplagan, Talentum 2014, avsnitt II 2.1.3.

³ Enligt förtroendepresumtionen antas statsrådet åtnjuta förtroende tills riksdagen har gett den ett misstroendevotum, se Ilkka Saraviita, Perustuslaki, Talentum 2011, kapitel 3.6.

sökan fortsätter statsrådet således som expeditionministär till den nya statsministern och de övriga nya statsrådsmedlemmarna har utnämnts.⁴

För att principen om parlamentarism och de bakomliggande bärande principerna om demokrati ska respekteras är expeditionministärens politiska och operativa roll begränsad. Begränsningarna regleras av de konventionella normer som utkristalliserats inom den statsförfattningsrättsliga praxisen.⁵ Expeditionministären fattar inga beslut som är av politisk betydelse. Det är inte lämpligt att expeditionministären utan riksdagens medverkan och utan en lagstadgad skyldighet till detta vidtar åtgärder som begränsar verksamhetsmöjligheterna för följande regering, som åtnjuter riksdagens förtroende.⁶ Expeditionministären sköter nödvändiga löpande rutinärenden och brådskande ärenden vars avgörande inte kan hänskjutas till den nya regeringen.⁷ Expeditionministären tar även hand om nödvändiga lagstadgade ärenden. Statsrådets verksamhet och förvaltningsverksamheten baserar sig i enlighet med grundlagens princip om demokrati på lagar som godkänts av riksdagen, och i andra ärenden än sådana som hör till området för lagstiftningen på riksdagens beslut samt på riksdagens aktiva förtroende för statsrådet.

Under år 2019 var statsrådet verksamt i tre olika sammansättningar. Under året förekom två perioder då regeringen fungerade som expeditionministär. Statsminister Juha Sipiläs regering lämnade sin avskedsansökan till republikens president 8.3.2019, före riksdagsvalet som ordnades 14.4.2019. Republikens president utnämnde statsminister Antti Rinnes regering 6.6.2019. Statsminister Antti Rinne lämnade in sin avskedsansökan 3.12.2019, och statsminister Sanna Marins regering utnämndes 10.12.2019. Då statsminister Sipiläs regering begärde avsked före riksdagsvalet avbröts behandlingen av flera ärenden vars beredning framskridit långt. Samtidigt som det sker olika vändningar i vårt lands politik fortgår dock verksamheten i det finländska samhället, inom EU och på det internationella planet i snabbt tempo. Det fanns därmed skäl att uppdatera de konventionella normer som berör expeditionministärens ställning och deras tolkning så att de motsvarar de parlamentariska särdrag som nuförtiden präglar vår konstitution.

Justitiekanslerns verksamhet i samband med tolkningen av de konventionella normerna om parlamentarism

Justitiekanslern i statsrådet stod i egenskap av högsta laglighetsövervakare i en central ställning när det gällde att sammanställa och tolka de konventionella normerna om parlamentarism. I 108 § i grundlagen har justitiekanslern ålagts en särskild uppgift att övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents åmbetsåtgärder. Till denna uppgift hör även en föregripande och styrande dimension: i 108 § 2 mom. i grundlagen bestäms det att justitiekanslern i anslutning till laglighetskontrollen på begäran ska ge statsrådet och ministrierna samt republikens president upplysningar

⁴ Utlåtande av justitiekanslern i statsrådet 5.3.2019 om expeditionministärens ställning, <https://www.okv.fi/fi/lausunnot/id/1110> (sidan besöktes 6.3.2020).

⁵ Dessa konventionella normer rörande parlamentarismen har en mycket viktig ställning i samband med parlamentarismens funktion, eftersom det inte hör till idén om parlamentarism att den är särskilt detaljerat reglerad, se Saraviita 2011, kapitel 3.6. I Förenade konungarikets statsförfattning, som till stora delar är oskriven, står de konventionella normerna i en mycket central ställning. För dessa normer används termen konstitutionella konventioner (constitutional conventions), som Paavo Kastari i äldre rättslitteratur jämför med konventionella normer, se Paavo Kastari, Valtiojärjestyksemme oikeudelliset perusteet, WSOY 1969, s. 302.

⁶ Saraviita 2011, kapitel 3.6.

⁷ Utlåtande av justitiekanslern i statsrådet 5.3.2019 om expeditionministärens ställning, <https://www.okv.fi/fi/lausunnot/id/1110> (sidan besöktes 6.3.2020).

och utlåtanden i juridiska frågor (oberoende tillhandahållande av juridiska upplysningar).⁸

Frågor som gäller expeditionsministärens roll blir ofta föremål för bedömning på initiativ av ett ministerium som med stöd av 108 § 2 mom. i grundlagen framställer en begäran om juridiska upplysningar eller utlåtanden till justitiekanslersämbetet. Under år 2019 framställdes ett stort antal sådana begäranden av tjänstemän vid ministerierna. Enligt grundlagens förarbeten är givandet av juridiska upplysningar i regel formfri verksamhet som sker inom statsrådet, vid sidan av de begäranden om utlåtanden som enligt vedertagen praxis hör till ärendenas beredningsfaser. Den typ av interna konsultationer som sker inom statsrådet syns inte direkt i justitiekanslersämbetets statistik.⁹

Vid granskningen av föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträde uppmärksammade man vid justitiekanslersämbetet under verksamhetsåret den korrekta tolkningen av de principer som berör expeditionsministärens roll. Vid behov bad man att föredragandena skulle stryka sådana ärenden från statsrådets föredragningslistor som inte lämpade sig för att avgöras av en expeditionsminister. I sådana fall där det är fråga om att göra en avvägning mellan de konventionella normerna och allmänna principerna om

parlamentarism, krävs det alltid tillräckligt stor förtrogenhet med ärendets kontext och sakinnehåll, samt situationsbunden prövning.

De lagstadgade ministerutskotten kan sammanträda och sköta sina lagstadgade uppgifter också under expeditionsministärens verksamhetsperiod. Ministerutskotten har emellertid intagit en återhållsam inställning i sitt arbete under expeditionsministärens verksamhetsperiod. Det finanspolitiska ministerutskottet och republikens presidents och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott har knappast ordnat några gemensamma sammanträden alls sådana perioder då statsrådet varit expeditionsminister. Detta gör att den koordinering och samordning som sker mellan ministerierna i samband med statsrådets interna beredning av ärendena tunnas ut. Justitiekanslern fick till uppdrag att begrunda frågor rörande denna samordning. Bland de lagstadgade ministerutskotten sammanträdde EU-ministerutskottet vid behov under expeditionsministärens verksamhetsperiod. I praktiken sammanträdde utskottet relativt regelbundet, men mer sällan än normalt. Statsrådets finansutskott sammanträdde regelbundet före statsrådets allmänna sammanträden för att behandla ärenden som hörde till finansutskottets behörighet, men under expeditionsministärens verksamhetsperiod fanns det självfallet färre sådana ärenden.

Justitiekanslern offentliggjorde på justitiekanslersämbetets webbplats två allmänna skriftliga ställningstaganden rörande expeditionsministärens roll.¹⁰ Det första ställningstagandet utarbetades redan innan statsminister Sipiläs regering avgick. Ministeriernas kanslichefer meddelade att de hade behov av juridisk handledning med tanke på tiden efter riksdagsvalet. Det informerades om

⁸ I grundlagsutskottets praxis har den uppgift som föreskrivs i 108 § 2 mom. i grundlagen, dvs. att ge upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor, ansetts beskriva justitiekanslerns roll som rådgivare för regeringen, se GrUB 9/2005 rd s. 8–9). Denna principiellt viktiga uppgift hör enligt grundlagens förarbeten samman med laglighetskontrollen, eftersom syftet med justitiekanslerns rådgivarroll är att säkerställa lagligheten redan på förhand. Det hör inte till justitiekanslerns uppgifter att tillhandahålla annan juridisk rådgivning, utöver att ge upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor till statsrådet och ministerierna samt till republikens president med stöd av 108 § 2 mom. i grundlagen. Se RP 1/1998 rd s. 165–166.

⁹ Enligt grundlagens förarbeten är det en annan sak att ge sådana upplysningar och utlåtanden som avses i 108 § 2 mom. i grundlagen än att ge sådana utlåtanden som justitiekanslern ger enligt prövning bl.a. med anledning av begäranden om utlåtanden om lagstiftningsprojekt, se RP 1/1998 rd, s. 165–166.

¹⁰ Justitiekanslerns utlåtande 15.3.2019, toimitusministeristön toimivalta, täsmennyksiä, <https://www.okv.fi/fi/lausunnot/id/111/> (sidan besöktes 6.3.2020); Justitiekanslerns utlåtande om expeditionsministärens ställning 5.3.2019.

expeditionsministärens roll också på statsrådets webbplats, bl.a. i förteckningen vanliga frågor.¹¹

Statsförfattningsrättsliga premisser för expeditionsministärens befogenheter och roll

Det finns varken i grundlagen eller i någon annan lag bestämmelser om expeditionsministärens ställning, och i rättslitteraturen har frågan behandlats mycket knapphändig.¹²

I en suverän stat måste det alltid finnas en behörig regering. En regering behövs för att utöva den suveränitet som anges i 1 § i grundlagen, dvs. den yttre och inre suveräniteten. Regeringen behövs likaså för att säkerställa tillgodoseendet av föreskrivna rättigheter och trygga förvaltningens kontinuitet i enlighet med rättsstatsprincipen. Också den nationella säkerheten kräver att det i en suverän stat alltid finns en behörig regering som klarar av att reagera på olika situationer. Formellt beviljas statsrådsmedlemmarna avsked vid den presidentföredragning där den nya regering som bildats i enlighet med 61 § i grundlagen utnämns. Expeditionsministären har samma befogenheter som tillkommer statsrådet enligt grundlagen och andra lagar då statsrådsmedlemmarna står i tjänst.

Vägledning om hur expeditionsministären lämpligen ska utöva statsrådets befogenheter fås från grundlagens principer om demokrati och parlamentarism. Statsmakten i Finland tillkom-

mer folket, som företräds av riksdagen. All annan statlig makt kan i sista hand härledas från riksdagens ställning.¹³ Enligt 3 § 2 mom. i grundlagen utövas regeringsmakten med stöd av riksdagens förtroende. För att trygga det parlamentariska förtroendet och riksdagens inflytande finns det skäl för expeditionsministären att avhålla sig från att lägga fram vitsyftande samhällspolitiska initiativ samt från att avgöra ärenden som innefattar omfattande samhällspolitisk prövning. Det är inte heller önskvärt att expeditionsministären vidtar åtgärder som begränsar de juridiska eller faktiska verksamhetsmöjligheterna för den nya regering som åtnjuter riksdagens förtroende, om inte riksdagen uttryckligen medverkar till detta. Expeditionsministären ska däremot utan dröjsmål sköta verkställigheten av riksdagens beslut, representera riksdagens ståndpunkter inom EU samt vidta sådana åtgärder som kräver riksdagens medverkan, exempelvis rörande lagstadgade ärenden som inte kan skjutas upp och andra ärenden som måste skötas i brådskande ordning. Expeditionsministären ska i enlighet med grundlagen även dra försorg om att riksdagen får information om EU-ärenden, samt svara på riksdagsledamöternas skriftliga frågor. Vidare är statsrådet också i egenskap av expeditionsminister republikens presidents viktigaste forum för beslutsfattande. Expeditionsministären bereder och verkställer presidents beslut samt ger republikens presidents beslutsfattande parlamentarisk ansvarstäckning.

Expeditionsministärens roll i lagstiftningsarbetet

Till statsrådets viktigaste uppgifter hör att bereda regeringspropositioner och därigenom delta i

¹¹ Se Frågor och svar om expeditionsministärens ställning, på statsrådets webbplats: <https://valtioneuvosto.fi/sv/statsradet/expeditionsministarens-verksamhet> (sidan besöktes 2.3.2020).

¹² Bland den äldre rättslitteraturen angående expeditionsministärens ställning, se Paavo Kastari, Suomen valtiosääntö, Suomalainen lakimiesyhdistys, julkaisuja B-sarja N:o 179, 1977, s. 143–144. Bland den nyare rättslitteraturen, se Ilkka Saravittas sökordsartikel om expeditionsministären i Vetenskapstermbanken, se Vetenskapstermbanken i Finland 5.3.2020: Oikeustiede: toimitusministeristö, <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:toimitusministeristö>; Saravittas 2011, kapitel 3.6.

¹³ Angående det faktum att all makt härrör sig från riksdagen, se 2 § i grundlagen och RP 1/1998 rd, s. 73.

utövningen av den lagstiftande makten. Riksdagens grundlagsutskott har i flera statsförfattningsrättsliga tolkningsställningstaganden betonat statsrådets ansvar för lagberedningen och utarbetandet av de grundläggande lösningar som berör lagförslagen, även i samband med frågor gällande lagstiftningsordningen.¹⁴ Dessutom lägger statsrådet fram förslag till avgöranden för republikens president när det gäller att stadfästa lagar som antagits av riksdagen. Statsrådet utfärdar också statsrådsförfordningar med stöd av bemyndiganden som ingår i grundlagen eller i någon annan lag.

Expeditionsministären kan däremot i allmänhet inte överlåta några regeringspropositioner eller kompletterade regeringspropositioner till riksdagen. Ett undantag från detta kan dock utgöras av propositioner som gäller brådskande internationella ärenden, eftersom det inte kan uppkomma avbrott i utövningen av statens yttre suveränitet eller i handhavandet av internationella förpliktelser. Ett annat undantag kan utgöras av sådana regeringspropositioner som är nödvändiga och brådskande med tanke på individens rättigheter, rättssäkerheten eller rättsskyddet. Det kan t.ex. vara fråga om att det uppkommit fel i lagstiftningen i samband med lagstiftningsprocessen, vilka måste åtgärdas utan dröjsmål. Det kan även bli aktuellt att utarbeta regeringspropositioner i sådana fall där individens rättigheter och riksdagens vilja inte har tillgodosetts på det sätt som lagstiftaren avsett och där saken bedöms vara brådskande med tanke på rättsskyddet. Den expeditonsministär som leddes av statsminister Sipilä blev tvungen att efter riksdagsvalet överlämna tre regeringspropositioner till 2019 års riksdag. Dessa propositioner gällde beskattningen av inkomst av näringsverksamhet, offentlig arbetskrafts- och

företagsservice och rätten att söka ändring i ärenden rörande stöd för arbetssökandens egna studier samt studiestöd.¹⁵ Man förde en preliminär diskussion med mig om nödvändigheten att överlåta var och en av dessa regeringspropositioner. Undantag kan i vissa fall vara motiverade även i anslutning till tryggheten av riksdagens budgetmakt och lagstadgade statliga utgifter samt övriga statliga förpliktelser, och sådana ärenden kan likaså medföra behov av att överlämna en budgetproposition eller tilläggsbudgetproposition.

Expeditionsministären kan inte heller återta lagförslag som baserar sig på regeringsprogrammet för den regering som begärt avsked eller lagförslag som annars är av central politisk betydelse. Återtagandet av en regeringsproposition med stöd av 71 § i grundlagen baserar sig på statsrådets samhällspolitiska prövning och på dess ställning som ledare för beredningen av samhällspolitiken.

Expeditionsministären får inte utfärda statsrådsförfordningar om frågor som är förknippade med omfattande samhällspolitisk prövningsrätt. Till dessa hör dock inte förfordningar av teknisk karaktär, exempelvis förfordningar som hör samman med verkställigheten av en lag eller budget som godkänts av riksdagen och som inte är förknippad med omfattande samhällspolitisk prövning. Vidare får expeditonsministären utfärda förfordningar som hör samman med fullföljandet av en internationell förpliktelse. Förfordningar av ministerierna är enligt 80 § i grundlagen i princip av mindre betydelse än statsrådsförfordningar och i större utsträckning av teknisk

¹⁴ Angående statsrådets uppgift att svara för beredningen av grundläggande lösningar som berör lagförslagen se t.ex. GrUU 9/2019 rd, s. 2, GrUU 65/2018 rd, s. 68 och 73, GrUU 15/2018 rd, s. 60–61 och GrUU 75/2014 rd, s. 8.

¹⁵ Se Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av ikraftträdandebestämmelserna i en lag om ändring av lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet och i vissa andra lagar om ändring av lagar som gäller beskattningen RP 1/2019 rd, Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 6 kap. 7 § och 14 kap. 1 § i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice RP 2/2019 rd och Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om studiestöd RP 3/2019 rd.

karaktär. Eftersom de är av teknisk karaktär kan expeditionsministären oftare fatta beslut om sådana förordningar.

Skötsel av utrikes- och säkerhetspolitiken samt internationella frågor

Enligt 93 § i grundlagen leds utrikespolitiken av republikens president i samverkan med statsrådet. De bestämmelser i 58 § i grundlagen som gäller republikens presidents beslutsfattande accentuerar å sin sida demokratin, som regleras i 2 § 1 mom. i grundlagen. Riksdagen har med stöd av 58 § 2 mom. i grundlagen i sista hand den högsta beslutanderätten också i ärenden som berör utrikes- och säkerhetspolitiken. Riksdagens grundlagsutskott har betonat vikten av samverkan mellan statsorganen.¹⁶ Statsrådet har en mycket central roll som beredare av ärenden som hör till republikens presidents behörighet. Dessutom är statsrådet det centrala forumet för republikens presidents beslutsfattande. Detta medför enhetlighet i utövningen av den högsta regeringsmakten, som enligt grundlagen är fördelad mellan statsrådet och republikens president. Statsrådet medför parlamentarisk ansvarstäckning i anslutning till beredningen av de beslut som fattas av republikens president och i anslutning till presidentens beslutsfattande, vilket betraktades som viktigt redan i 1919 års regeringsform och som starkt har betonats även i den nya grundlag som trädde i kraft under 2000-talet och i de ändringar som gjorts i den. När det gäller utrikes- och säkerhetspolitiken och de internationella relationerna

gäller ett accentuerat krav på kontinuitet i fråga om beslutsfattandet och verksamheten samt utövningen av statens yttre suveränitet. Det faktum att statsrådet blivit expeditionsministär begränsar självfallet inte republikens presidents befogenheter att leda utrikespolitiken. I denna situation betonas snarare republikens presidents roll när det gäller att skapa kontinuitet. Statsrådet medför även i egenskap av expeditionsministär parlamentarisk ansvarstäckning för republikens presidents beslutsfattande. Dessutom svarar statsrådet för informerandet av riksdagen om internationella frågor samt för inhämtandet av riksdagens samtycke och överlämnandet av regeringspropositioner om internationella frågor till riksdagen, då grundlagen förutsätter det. Expeditionsministärens roll som tillhandahållare av parlamentarisk ansvarstäckning är dock självfallet begränsad, och påverkas också av om expeditionsministären är verksam till följd av riksdagsval eller till följd av statsministerns avskedsansökan eller riksdagens misstroendevotum.

Det är motiverat för expeditionsministären och dess medlemmar att avhålla sig från nya politiska initiativ såväl i EU-ärenden och internationella frågor som i frågor rörande det egna landet. Lämmandet av en sådan redogörelse som avses i 58 § 2 mom. i grundlagen till riksdagen om betydande utrikespolitiska frågor aktualiseras bara i exceptionella fall, där en ståndpunkt är nödvändig och behövs snabbt. Expeditionsministären åtnjuter inte såsom statsrådet riksdagens parlamentariska förtroende på det sätt som avses i grundlagen, och förhandlar inte heller med republikens president i en sådan ställning.

Skötseln av utrikespolitiken innefattar mycket mer än formella beslut. Mötena och interaktionen fortgår under den tid statsrådet är verksamt som expeditionsministär. En lämplig roll för ministerrarna i expeditionsministären är att trygga den statliga verksamhetens kontinuitet i enlighet med

¹⁶ Den nära samverkan mellan republikens president och statsrådet samt försöken att nå en enhetlig linje betonas bl.a. i grundlagsutskottets betänkanden om den nya grundlagen och om dess 58 §, som gäller republikens presidents beslutsfattande, GrUB 10/1998 rd, s. 18 och GrUB 9/2010 rd, s. 5–7.

tidigare förbindelser och riktlinjer. Däremot ska de inte ta nya politiska initiativ genom nya diskussionsinlägg eller möten. När det gäller ledningsarrangemangen i ett sådant litet land som Finland ska det dock ständigt finnas beredskap för nästan alla tänkbara situationer.

De frågor som hör till EU omfattas enligt 93 § 2 mom. i grundlagen av statsrådets behörighet. Riksdagen deltar med stöd av 96 och 97 § i grundlagen systematiskt i den nationella beredningen av alla ärenden som avgörs inom EU. Därmed möjliggörs i enlighet med principen om demokrati riksdagens deltagande och förmedling av dess ståndpunkter till statsrådet, vars verksamhet således får stöd av riksdagen. Finlands medverkan i Europeiska unionens råd och Europeiska rådet kan då fortgå utan avbrott i enlighet med riksdagens politiska mandat under den tid expeditionministären är verksam. Statsrådet har ålagts en skyldighet att delge riksdagen unionens författningsförslag för kännedom och för behandling på sedvanligt sätt. Riksdagens deltagande tryggar den fortlöpande skötseln av EU-politiken. Statsministern i den regering som är verksam som expeditionminister deltar i Europeiska rådets möten. Likaså deltar ministrarna i de möten som ordnas för Europeiska unionens råd i dess olika sammansättningar. Ministrarna i den regering som är verksam som expeditionminister deltar också i multilaterala internationella organisationers verksamhet och vid behov även i deras presidier.

Tjänsteutnämningar

Utnämningar till statliga tjänster baserar sig på rättslig prövning och ändamålsenlighetsprövning. Den rättsliga prövningen omfattar de särskilda behörighetsvillkor som föreskrivits för tjänsterna i fråga samt de särskilda utnämningsskäl som föreskrivits för offentliga tjänster i 125 § i grundlagen (skicklighet, förmåga och

beprovad medborgerlig dygd). När det gäller att definiera förutsättningarna för framgångsrik skötsel av en tjänst och att tillämpa dessa vid bedömningen av sökandena är det i stor utsträckning fråga om ändamålsenlighetsprövning. Prövningen är bunden av de allmänna förvaltningsrättsliga rättsprinciperna och av målsättningen att den sökande som i den aktuella situationen och med tanke på tjänsteutövningen är den bästa kandidaten ska utnämnas till tjänsten eller tjänsteförhållandet. Ju högre tjänst det är fråga om, desto mer samhällelig prövning innefattar tolkningen av behörighetsvillkoren och förutsättningarna för framgångsrik skötsel av tjänsten. För att förvaltningen ska fungera störningsfritt är tjänsteutnämningar ofta nödvändiga. Å andra sidan måste man dock beakta att det i synnerhet för den högsta tjänstemannaledningen alltid har förordnats flera ställföreträdare, för att säkerställa att tjänsteutövningen ska kunna skötas smidigt. Dessutom är det enligt statstjänstemannalagen möjligt att ordna skötseln av en ledig tjänst genom att utnämna en tjänsteman till ett tidsbestämt tjänsteförhållande.

I 26 § i statstjänstemannalagen finns bestämmelser om de tjänster som hör till statens högsta tjänstemannaledning och som med tanke på tjänsteställningen och uppgifterna samt de särskilda befogenheter som hänförs till dem kräver särskilt förtroende och resultatansvar.¹⁷ Betydelsen av 26 § i statstjänstemannalagen har utvid-

¹⁷ Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om statsrådet och vissa lagar i samband med den RP 270/2002 rd, s. 50 och Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till statstjänstemannalag och lag om ändring av lagen om statens tjänstekollektivavtal RP 291/1993 rd, s. 37–38 samt GrUB 13/2002 rd, där grundlagsutskottet utformade paragrafen i sin gällande form, så att den överensstämmer med grundlagens krav på tillräckligt noggrann definition av de grunder för uppsägning av en tjänsteman som hör samman med tjänstemannen själv. Paragrafen innehåller bestämmelser om de tjänster där en uppsägningsgrund utgörs av att det med hänsyn till tjänstens natur finns ett godtagbart och motiverat skäl till uppsägningen, i avvikelse från vad som gäller för andra statliga tjänster.

gats i förhållande till dess ursprungliga betydelse, eftersom 26 § 3 och 4 punkten i lagen innehåller en förteckning över de i 8 § 2 mom. samt i flera andra bestämmelser angivna tjänster som hör till statens högsta tjänstemannaledning (ministeriernas kanslichefer, understatssekreterare och avdelningschefer samt sådana tjänstemän vid ministerierna som i fråga om tjänsteställningen motsvarar avdelningschefer, liksom cheferna för de ämbetsverk som anges genom förordning av statsrådet).¹⁸

Till de tjänster som avses i 26 § 1 mom. i statstjänstemannalagen hör tjänsterna som justitiekansler i statsrådet och biträdande justitiekansler, vilka med stöd av grundlagen tillsätts av republikens president utifrån statsrådets förslag till avgörande. I 26 § 2 mom. i statstjänstemannalagen nämns tjänsten som kommandör för försvarsmakten. Enligt 38 § i lagen om försvarsmakten utnämns kommandören för försvarsmakten till sin tjänst av republikens president utifrån statsrådets förslag till avgörande. Försvarsmakten är i administrativa och ekonomiska frågor underställd försvarsministeriet. När det gäller det finländska försvaret är det viktigt att försvarsmakten åtnjuter ett vidsträckt samhälleligt förtroende. För att trygga ett vidsträckt samhälleligt förtroende och så omfattande parlamentarisk ansvarstäckning som möjligt för republikens presidents beslutsfattande, vilket betonats i grundlagens förarbeten, är det motiverat att presidenten tillsätter tjänsterna som justitiekansler och biträdande justitiekansler samt kommandör för försvarsmakten utifrån förslag till avgörande av statsrådet,

som åtnjuter riksdagens förtroende. Detta ändrar emellertid inte det faktum att republikens president har självständig och slutlig prövningsrätt i fråga om vilken person som utnämns till tjänsten.¹⁹ Vidare är det motiverat att statsrådet, som åtnjuter riksdagens förtroende, tillsätter de tjänster som hör till statens högsta tjänstemannaledning. I enskilda fall kan det även vara motiverat att expeditionsministären lägger fram ett förslag till avgörande eller tillsätter en sådan tjänst som avses i 26 § i statstjänstemannalagen, ifall saken är brådskande eller det är nödvändigt att dra försorg om tjänstens skötsel. Detta kan övervägas i synnerhet ifall expeditionsministärens verksamhetsperiod blir längre än normalt.

I samband med de övriga tjänster som enligt statstjänstemannalagen ska tillsättas av statsrådet är det rättsligt bundna elementets andel vid prövningen betydligt större. Expeditionsministären kan således fatta utnämningsbeslut rörande dessa tjänster. Expeditionsministärens roll fastställs enligt gränserna för de befogenheter och den samhälleliga makt som enligt lagstiftningen hör samman med tjänsten i fråga. Enligt bestämmelsen om rätten att anföra besvär över ett beslut om utnämning till en statlig tjänst, som ingår i 59 § i statstjänstemannalagen, omfattas de tjänster som ska tillsättas av republikens president och de tjänster som enligt 26 § 3 och 4 punkten i statstjänstemannalagen hör till statens högsta tjänstemannaledning inte av besvärsrätten. Till specialfallen hör även de tjänster där riksdagen själv deltar i utnämningsprocessen. Det kan anses vara förenligt med expeditionsministärens roll att lägga fram ett förslag eller göra en utnämning i enlighet med den ståndpunkt som ett av riksdagens utskott eller organ omfattat. Statsrådet utnämnde i egenskap av expeditionsminister underrättelse-

¹⁸ I 28 § i statstjänstemannaförordningen bestäms det att cheferna för de ämbetsverk som är direkt underställda ministerierna är sådana ämbetsverkschefer som hör till den högsta tjänstemannaledningen, dock med vissa undantag. Dessa undantag omfattar t.ex. de särskilda ombudsmän som hör till justitieministeriets förvaltningsområde. Åklagarmyndigheten är ett ämbetsverk som är underställt justitieministeriet, men riksåklagaren är inte en sådan tjänsteman som avses i 26 § 4 mom. i statstjänstemannalagen.

¹⁹ Det hör till syftena med 58 § i grundlagen att ge republikens presidents beslutsfattande en så omfattande parlamentarisk ansvarstäckning som möjligt, se GrUB 10/1998 rd, s. 17–18.

tillsynsombudsmannen i enlighet med riksdagens grundlagsutskotts utlåtande. Underrättelse-tillsynsombudsmannen är inte med stöd av den uttryckliga bestämmelsen i 28 § i statstjänstemannaförordningen en sådan ämbetsverkschef som hör till den högsta tjänstemannaledningen.

Bestämmelserna i 26 § i statstjänstemannalagen omfattar inte alla tjänster som är av särskilt stor samhällelig betydelse. Bestämmelser om utnämning av domare finns i 102 § i grundlagen och i domstolslagen. Chefsdomarna är inte sådana tjänstemän som enligt statstjänstemannalagen hör till den högsta tjänstemannaledningen. Domstolarnas oberoende ställning är i Finland enligt 3 § i grundlagen, och även generellt med stöd de internationella förpliktelser som gäller Europarådets och Europeiska unionens medlemsländer, en av de mest grundläggande rättsstatsprinciper som särskilt ska tryggas. Detta gör att utnämningen av domare präglas av vissa särdrag.

Största delen av domarutnämningarna bereds enligt domstolslagen av domarförslagsnämnden, som i enlighet med 11 kap. 7 § i domstolslagen lägger fram motiverade framställningar till utnämningar av andra domare än de högsta domstolarnas presidenter och ledamöter. Ett av syftena med statsrådets förslag till avgörande är att trygga tillräcklig öppenhet samt säkerställa att förslagen är motiverade.²⁰ Genom statsrådets förslag till avgörande tryggas beredningens mångsidighet och öppenhet, på ett sätt som är lämpligt med tanke på den auktoritet som är förknippad med tjänsterna. Enligt min uppfattning tryggas också domstolarnas oberoende genom detta förfarande. Domstolarnas oberoende tryggas likaså av att befogenheterna att utnämna domare har anförtratts republikens president. Det faktum att flera stats-

organ deltar i domarutnämningarna främjar, tillsammans med den ansvarstäckning som hör samman med statsrådets medverkan och riksdagens tillsyn samt den offentlighet som präglar statsrådets beslutsfattande, tryggandet av domstolarnas oberoende ställning och en öppen och konsekvent tillämpning av grunderna för utnämningen av domare. De beslut som fattas vid statsrådets allmänna sammanträde och som republikens president fattar vid presidentföredragningen i statsrådet omfattas i enlighet med 108, 111 och 112 § i grundlagen av den systematiska laglighetskontroll som justitiekanslern i statsrådet utövar. I samband med domarutnämningar är det centrala syftet med denna laglighetskontroll att trygga domstolarnas oberoende och en korrekt rättslig tillämpning av utnämningsgrunderna. Med beaktande av domstolarnas oberoende ställning kan expeditionsministären lägga fram ett sådant förslag till avgörande rörande en domar- eller chefsdomarutnämning för republikens president som överensstämmer med den framställning som gjorts av domarförslagsnämnden eller, då det är fråga om en ledamot i högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen, av den berörda högsta domstolen.

Enligt 11 kap. 7 § i domstolslagen deltar domarförslagsnämnden inte i utnämningen av de högsta domstolarnas presidenter eller ledamöter, men det finns vedertagna förfaranden för utnämningarna. I samband med beredningen av utnämningen av högsta domstolens president har justitieministern tillsammans med justitieministeriets kanslichef diskuterat saken vid ett sammanträde med högsta domstolens ledamöter, varefter justitieministern har informerat republikens president om saken. Högsta domstolens ledamöter har intervjuat dem som anmält intresse för presidenttjänsten. Under verksamhetsåret beredde justitieministeriet för statsrådets allmänna sammanträde 11.4.2019 en framställning om att den

²⁰ Angående statsrådets förslag till avgörande i samband med domarutnämningar, se GrUB 10/1998 rd, s. 18–19 och s. 30 samt GrUU 13/1999. Se även Saraviita 2011, s. 894–897.

kandidat som fått det största understödet bland högsta domstolens ledamöter skulle utnåmnas till tjänsten som högsta domstolens president.²¹ Med beaktande av rättsstatsprincipen och de synpunkter som hör samman med bestämmelsen om domstolarnas oberoende i 3 § i grundlagen, bedömde jag i den situation som aktualiserades år 2019, med beaktande av utnämningförfarandet som helhet, att statsrådet i egenskap av expeditiönsminister kunde föredra utnämningen av högsta domstolens president för republikens president, i enlighet med den ståndpunkt som omfattats av högsta domstolens ledamöter. Processen för utnämning av högsta förvaltningsdomstolens president är enligt vedertagen praxis analog med processen för utnämning av högsta domstolens president. När det gäller expeditiönsministerns roll är således samma synpunkter relevanta även då.²²

Från utnämningen till en tjänst finns det skäl att särskilja sådant förordnande av en tjänsteman till ett uppdrag som sker med stöd av en bestämmelse i lag eller med stöd av arbetsgivarens direktionsrätt. Förordnande till ett uppdrag används, med stöd av uttryckliga bestämmelser i lagen om utrikesförvaltningen och lagen om försvarsmakten, vid utrikesministeriet och inom den övriga utrikesförvaltningen samt inom försvarsmakten. Enligt 38 § i lagen om försvarsmakten är bl.a. generals- och amiralstjänsterna sådana tjänster som tillsätts utifrån statsrådets förslag

till avgörande. Den som är verksam i en sådan tjänst ges ett förordnande att sköta ett väsentligt militärt ledningsuppdrag, t.ex. att vara kommandör för en sektion inom försvaret. Bland de allmänna tjänsterna vid utrikesministeriet tillsätts tjänsterna som statssekreterare som kanslichef, understatssekreterare och avdelningschef, samt cheftjänsterna vid Finlands utrikesrepresentationer genom att en tjänsteman som gör allmän karriär vid utrikesministeriet och innehar en viss tidstjänst som utrikesråd ges ett förordnande till uppdraget. Förordnanden till uppdrag används också i samband med den systematiska uppdragsrotation som hör till den diplomatiska karriären. För att den militära ledningen av försvarsmakten ska tryggas, liksom kontinuiteten inom utrikesförvaltningen, anser jag att förordnandet till uppdrag faller utanför de konventionella normerna om parlamentarism.

Finansiella beslut och planeringsbeslut samt förvaltningsärenden

Planen för de offentliga finanserna är en lagstadgad plan som omfattar hela den offentliga ekonomin. Bestämmelser om planen finns i EU:s finanspolitiska rättsakter och i den nationella finanspolitiska lagstiftningen samt i förordningen om statsbudgeten. De tidtabeller som EU-rätten anger fastställer ramarna för beredningen av planen för de offentliga finanserna. Beslutsfattandet rörande planen för de offentliga finanserna utgör nämligen en del av den europeiska styrningen av finanspolitiken. Enligt vedertagen praxis har man i slutet av valperioden, före riksdagsvalet, fattat beslut om planen för de offentliga finanserna och om den s.k. tekniska ramen för statsfinanserna, som ingår i planen. Med den tekniska ramen avses en kalkyl över de beräk-

²¹ Besluts materialet för statsrådets allmänna sammanträde 11.4.2019, justitieministeriets kanslichef Pekka Timonens föredragningspromemoria 10.4.2019.

²² Tjänsten som president för högsta förvaltningsdomstolen tillsattes senast 18.5.2018. Vid beredningen av utnämningen samtalade justitieministern med de ordinarie justitieråden vid högsta förvaltningsdomstolen om de personer som anmält intresse för tjänsten. Justitieministeriet föreslog att den person som majoriteten av högsta förvaltningsdomstolens ordinarie ledamöter understödde skulle utnåmnas till tjänsten. Se besluts materialet från föredragningen för republikens president 18.5.2018 och statsrådets allmänna sammanträde 17.5.2018, justitieministeriets kanslichef Sami Manninens föredragningspromemoria 17.5.2018.

nade konsekvenserna av de beslut som redan fattats och av den gällande lagstiftningen. Den innefattar inga nya politiska beslut. Den är inte bindande för den följande regeringen, och enligt 3 § i grundlagen kan den inte heller binda riksdagen. Utarbetandet av planen för de offentliga finanserna garanterar medborgarna, partierna och valmansföreningarna aktuell information om de offentliga finanserna och både om det finansiella läget som helhet och om dess delområden, liksom om utvecklingsutsikterna. Detta ger jämlika faktabaserade möjligheter att delta i den samhälleliga verksamheten och påverka beslutsfattandet, på det sätt som avses i 2 § 3 mom. och 14 § 4 mom. i grundlagen.

Statsrådet ska också i egenskap av expeditonsministär fatta beslut om planen för de offentliga finanserna i enlighet med de fastslagna tidtabellerna. Det finns dock skäl för expeditonsministären att avhålla sig från att lägga fram nya finanspolitiska eller samhälleliga initiativ i planen för de offentliga finanserna, eftersom expeditonsministären saknar parlamentariskt förtroende.

På samma sätt kan statsrådet i egenskap av expeditonsministär fatta lagstadgade beslut om olika planer. Om beslutsfattandet rörande en lagstadgad plan innefattar betydande samhällelig prövningsrätt, är det emellertid motiverat att expeditonsministären avhåller sig från att fatta beslut om planen. Expeditonsministären ska dock fatta beslut om planen ifall en lagstadgad tidsfrist kräver detta.

Det är i allmänhet inte förenligt med expeditonsministärens roll att fatta beslut som berör statens ägande i bolag då besluten innefattar prövning. Undantag från detta kan emellertid utgöras t.ex. av utövningen av befogenheter i anslutning till genomförandet av sådana bolags- och ägararrangemang som godkänts av riksdagen, då detta är befogat av välgrundade skäl, saken är brådskande eller riksdagen har krävt

snabba åtgärder. Nödvändigheten av att trygga statens intressen talar för att expeditonsministären då fattar beslut om åtgärderna, framför allt ifall det är fråga om tillräckligt entydiga åtgärder med tanke på en trygg och produktiv skötsel av statens tillgångar. Exempelvis en ansökan om EU-finansiering kan motivera åtgärder från expeditonsministärens sida. Det är dock väsentligt att se till att verksamhetsmöjligheterna för den följande regering som åtnjuter riksdagens förtroende inte inskränks. Den riktlinje som finanspolitiska ministerutskottet omfattat i sina anvisningar, om att ärendena ska behandlas i det finanspolitiska ministerutskottet innan de avgörs, är däremot inte styrande för expeditonsministären och kan inte utvidgas till att gälla expeditonsministärens roll i samband med skötseln av statens bolagstillgångar. Man ska inom ramen för statens ägarstyrning dra försorg om de lagstadgade frågor som hör till ägarstyrningen, såsom åtgärder som anknyter till bolagsstämman.

Statsrådets principbeslut är ett redskap med hjälp av vilket statsrådet styr samt ger anvisningar och riktlinjer för beredningen av ärenden och för den statliga förvaltningen. Ett principbeslut binder såsom politiskt ställningstagande gällande beredningen endast den regering som fattat beslutet i fråga och den beredning som utförs för denna regering. Expeditonsministären fattar således inga principbeslut. Statsrådet ska vid sitt allmänna sammanträde inte tillsätta andra än lagstadgade beredningsorgan. Det faktum att statsrådet agerar som expeditonsministär påverkar däremot inte ministerietjänstemännens lagenliga befogenheter att sköta sådana uppgifter som hör till ministerierna. Arbetsgrupper och beredningsorgan kan därmed tillsättas genom tjänstemannabeslut, med stöd av de lagenliga beslutsbefogenheter som föreskrivs för tjänstemän i lagen om statsrådet.

Iakttagandet av de konventionella normerna om parlamentarism stärker förtroendet för statsmakten och dess stabilitet

Med tanke på beslutsfattandets och det politiska systemets stabilitet samt förtroendet för de samhälleliga institutionerna är det väsentligt att det finns tydliga spelregler för parlamentarismen. Dessa spelregler utgörs av statsförfattningen och av de rättsliga, politiska och etiska konventionella normer som gäller parlamentarismen och demokratin. Det är även viktigt att alla parlamentariska aktörer och statsorgan respekterar de gemensamma spelreglerna. Dessa är synnerligen viktiga i sådana situationer som innebär undantagstillstånd med tanke på parlamentarismen. Demokrati innebär något mer än att på ett maximalt sätt dra nytta av majoritetens stöd vid en viss tid samt av den regeringsmakt som detta ger.

Statsförfattningens styrka och statsmaktens stabilitet vägs under undantagstillstånd, liksom demokratin och rättsstatsprincipen. Statsförfattningens styrka, statsmaktens stabilitet, demokratin och rättsstatsprincipen vägs i sådana situationer där det förekommer avbrott som påverkar parlamentarismen och i situationer där det råder egentliga undantagsförhållanden. Detta anförande skrevs innan statsrådet i samråd med republikens president 16.3.2020 konstaterade att det råder undantagstillstånd i landet, och 17.3.2020 överlämnade förordningar om ibruktagningsförfattningen till riksdagen för godkännande. Riksdagen konstaterade i sitt betänkande GrUB 2/2020 rd om ibruktagningsförfattningen att det råder sådana undantagsförhållanden i landet som avses i 3 § 5 punkten i beredskapslagen (pandemi). Inom justitiekanslerns laglighetskontroll har frågor med

anknytning till demokratin och rättsstatsprincipen under undantagsförhållanden fått en mycket synlig ställning under år 2020. För laglighetskontrollens del kommer det att rapporteras om dessa frågor i nästa berättelse. Ju mer exceptionella förhållanden det är fråga om, desto viktigare är det att de spelregler som berör rättsstaten och demokratin följs.

I en modern rättsstat och en parlamentarisk demokrati bygger statsmaktens stabilitet inte bara på regeringsmaktens starka befogenheter, utan på omfattande delaktighet för människor och olika grupper, på förtroende och samarbete, samt på ett vidsträckt engagemang när det gäller att i praktiken följa principerna för en rättsstat och en parlamentarisk demokrati.²³

Till de allmänna konventionella normer som berör parlamentarismen hör normerna om expeditionsministärens roll. Dessa normer tryggar kontinuiteten i samband med skötseln av statliga frågor och tillgodoseendet av den parlamentariska demokratin i samband med maktskiftet. Enligt min uppfattning skedde detta väl i de situationer som uppkom under år 2019. Den finländska parlamentarismen är välfungerande.

Justitiekanslerns roll som laglighetsövervakare och oberoende rådgivare betonas ofta i sådana situationer som avviker från det normala, såsom under en expeditionsministers verksam-

²³ Jag har i ett annat sammanhang dryftat betydelsen av Finlands regeringsform från år 1919 och statsförfattningens beständighet samt målsättningen rörande statsmaktens stabilitet i anslutning till den nationella säkerheten, se den UKK-föreläsning jag höll för Paasikivi-samfundet 3.9.2019, som finns tillgänglig här: <https://www.okv.fi/fi/tiedotteet-ja-puheenvuorot/516/kansallinen-turvallisuus-ja-kestava-valtiosaanto/> (sidan besöktes 7.3.2020). Det kan konstateras att 1919 års regeringsform var en kompromiss, där man försökte stärka statsmakten genom stark legalism och genom att anförtra republikens president omfattande befogenheter som begränsade också riksdagens makt. Ändå innefattade redan 1906 års lantlagsreform en idé om att den finländska demokratin innebär vidsträckt delaktighet i den statliga verksamheten för olika befolkningsgrupper och politiska grupperingar. Idén om en strikt majoritetsparlamentarism förkastades redan då, som resultat av medveten bedömning och avvägning.

hetsperiod. Det hör till de grundlagsenliga samhälleliga funktionerna för justitiekanslern i statsrådet att i samband med utövningen av regeringsmakt genom laglighetskontroll och därmed anknutna råd och anvisningar upprätthålla den rättsliga grunden för den parlamentariska demokratin samt tillhandahålla tidsenliga tolkningar av den. Denna funktion, och därmed i sista hand även upprätthållandet av den demokratiska rättsstatens kontinuitet, accentueras i samband med undantagssituationer och övergångsfaser. Justitiekanslerns trovärdighet och acceptabilitet i detta sammanhang baserar sig på det uppdrag

som föreskrivits för justitiekanslern i grundlagen och som införlivats i den vedertagna statsförfattningskulturen, samt i synnerhet på justitiekanslerns oberoende och självständiga ställning i förhållande till regeringsmakten. Detta uppdrag kräver att man vid justitiekanslersämbetet har praktisk kännedom om och kontinuerligt följer statsförfattningsrätten och praxisen inom det högsta statliga beslutsfattandet och det parlamentariska systemet, samt har förmåga att bedöma frågor utifrån detta och är en tillförlitlig aktör som känner till och tillämpar statsförfattningen på ett sakkunnigt och följdriktigt sätt.

Mikko Puumalainen

LAGLIGHETSKONTROLLBESÖKEN GAV EN DYSTER BILD AV VARDAGEN: STRUKTURELLA PROBLEM HOTAR BARNSKYDDET

Barnskyddsklienterna hör till de mest sårbara grupperna i samhället. Man strävar att trygga deras ställning och tillgång till tjänster med hjälp av lagstiftning. Laglighetsövervakarna har till uppgift att för sin del säkerställa att de förvaltningsmyndigheter och tjänsteproducenter som svarar för barnskyddet sköter barnskyddsarbetet väl och att lagen följs. Barnen ska med andra ord kunna komma i åtnjutande av det som de är berättigade till.

Regionförvaltningsverken svarar för den allmänna tillsynen över kommunerna, vilka bär ansvar för anordnandet av barnskyddet. Jag undersökte i samband med mina inspektioner under åren 2018–2019 hur kommunerna och regionförvaltningsverken klarat av denna uppgift. Jag utförde laglighetskontrollbesök förutom vid alla regionförvaltningsverk även hos barnskyddet i Åbo, Vasa och Uleåborg samt hos Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira). Valvira är den riksomfattande styrnings-, tillstånds- och tillsynsmyndigheten inom socialvården, som tillsammans med regionförvaltningsverken verkställer det riksomfattande tillsynsprogrammet för socialvården. Tillsynen över

hur väl tidsfristerna inom barnskyddet följs var ett tema för programmet under åren 2016–2019.

Det som framförs i detta anförande baserar sig på de samtal som förts under mina laglighetskontrollbesök hos regionförvaltningsverken, Valvira och de ovan nämnda städerna, och på det material som jag fått vid laglighetskontrollbesök eller fått tillgång till på annat sätt, exempelvis genom klagomål.

Barnskyddsarbetarna: för få, för stor omsättning, för ensamt och för lite uppskattning

Det råder brist på kompetenta socialarbetare inom barnskyddet i kommunerna. Lönesystemet uppmuntrar inte till att stanna inom branschen då det betalas samma ersättning för mindre belastande (social)arbete än det som sker inom barnskyddet. Det visas över lag inte alltid uppskattning för socialarbetet, och personalbehovet och kompetenskraven underskattas ibland i kommunerna. Den stora personalomsättningen äventyrar också de långsiktiga processer som karaktäri-

serar barnskyddet. De uppgifter jag erhöll under besöken visade att trivseln bland de anställda och deras motivation att stanna kvar i arbetet påverkas av hur väl arbetet kan utföras.

Socialarbetarutbildningen ger inte nödvändigtvis tillräckliga färdigheter för arbetet: socialarbetarna får alltför snäv utbildning i grundläggande juridik rörande förvaltningsverksamheten, trots att de blir tvungna att tillämpa bestämmelser som reglerar förvaltningsförfarandet och fatta förvaltningsbeslut i sitt arbete. Behovet av stöd och handledning ökar dessutom av att socialvårdslagstiftningen ofta upplevs vara invecklad och lämna rum för tolkning. Vidare är arbetet i mindre kommuner ensamt, och man har inte stöd av någon arbetsgemenskap eller kolleger. I synnerhet unga och oerfarna socialarbetare behöver mycket stöd i sitt arbete.

Barnskyddet är inte missbrukarvård eller hälso- och sjukvård

Bland barnskyddsklienterna finns det även behov av missbrukarvårds- samt hälso- och sjukvårdstjänster, och i vården utom hemmet har man strävat efter att tillgodose detta behov med hjälp av personal som företräder andra yrkesgrupper, såsom sjukskötare. Vid inspektionsbesöken uppdagades en oro över att socialvården håller på att medikaliseras. Inom socialarbetet tillhandahålls emellertid inte hälso- och sjukvård, och sociala problem kan inte skötas med läkemedel. Detta utesluter dock inte att hälsoproblem kan vara den bakomliggande orsaken till en klientrelation också inom barnskyddet. På många ställen är antingen barnens egna eller föräldrarnas missbrukarproblem den allmänaste och snabbast växande orsaken till att barn omhändertas. Samtidigt betonar socialarbetarna att barnskyddet inte erbjuder missbrukarvård eller psykiatrisk

vård, utan att sådana tjänster måste erbjudas på annat håll. I sådana fall där unga inte kan erbjudas behövliga lågtröskeltjänster inom missbrukarvården eller psykiatrin, hänvisas de emellertid till barnskyddet. Barnskyddet är dock inte rätt instans för att tillgodose denna typ av vårdbehov. Det borde finnas en plats där barn som är i behov av både barnskyddstjänster och psykiatrisk vård eller missbrukarvård skulle kunna tillhandahållas dessa tjänster samtidigt.

Egenkontroll ersätter inte tillsyn

Utbudet av barnskyddstjänster har ökat och blivit mer mångfacetterat. Då myndigheterna inte ensamma klarar av att utöva tillsyn över att tjänsterna är adekvata, har sådan egenkontroll som tjänsteproducenterna utför själva föreslagits som en lösning. Regionförvaltningsverken och städernas socialarbetare och tjänstemän har emellertid förhållit sig mycket tveksamma till detta, eftersom det finns en risk för att egenkontrollen endast förblir en formalitet. Exempelvis utarbetas planerna för självkontrollen inom stora koncerner enligt pro forma-principen, utan att det finns någon kännedom om förhållandena eller behoven vid de enskilda serviceenheterna.

Vid utarbetandet av planer för egenkontrollen och vid riskkartläggningen borde man dock, liksom när det gäller riskhanteringen, utgå från de risker och behov som bedömts hänföra sig till varje enskild enhet. Enligt regionförvaltningsverkens uppfattning är egenkontrollplanerna alltför ofta en administrativ nödvändighet utan djupare innebörd för verksamhetsenheterna. Vidare är det ett problem att det inte finns några bestämmelser om egenkontrollen inom barnskyddet, och det konstaterades att planernas innehåll bör regleras noggrannare, exempelvis genom en förordning.

Tillsynen grundar sig på statistiken över behandlingstiderna men den är otillförlitlig

De lagstadgade tidsfristerna för behandlingen av barnskyddsärenden och tillsynen över hur väl dessa tidsfrister iakttas är av stor vikt inom barnskyddet. Enligt barnskyddslagen ska barnets eventuella brådskande behov av barnskydd bedömas omedelbart. En bedömning av servicebehovet ska inledas utan dröjsmål, och senast den sjunde vardagen från att ärendet inleddes. Bedömningen ska färdigställas senast inom tre månader. Institutet för hälsa och välfärd samlar två gånger om året in de uppgifter av kommunerna som behövs för att utöva tillsyn över hur de nämnda tidsfristerna har iakttagits. I många kommuner överskrider de föreskrivna behandlingstiderna, och regionförvaltningsverken har varit tvungna att vid vite förplikta kommunerna att iaktta de lagstadgade tidsfristerna. Det är dock en utmaning att få kommunerna att följa de lagstadgade tidsfristerna varaktigt och inte bara tillfälligt.

Vidare är det möjligt att den statistik som kommunerna för över behandlingstiderna är otillförlitlig. Detta har kunnat konstateras t.ex. genom regionförvaltningsverkens egna observationer samt i och med att det förekommit motstridigheter mellan statistiken från Institutet för hälsa och välfärd och kommunernas statistik. Vid ett av regionförvaltningsverken antogs det att alla kommuner inte uppger sina faktiska behandlingstider till Institutet för hälsa och välfärd, utan de tider som föreskrivs i lagen. Därför ger de enkäter angående behandlingstiderna som Institutet för hälsa och välfärd genomfört en annan bild än den som regionförvaltningsverken fått på grundval av sin egen verksamhet.

Regionförvaltningsverken konstaterade även att de uppgifter som Institutet för hälsa och välfärd samlat in redan är föråldrade när den tillsyn som utförs på basis av uppgifterna genomförs.

När det gäller behandlingstiderna kan det konstateras att regionförvaltningsverken fullgör sina egna tillsynsuppgifter i anslutning till barnskyddet relativt väl. Vid ett av de inspekterade regionförvaltningsverken hade behandlingstiderna för ärenden rörande klagan om barnskyddet dock redan under en längre tid varit oskäligt långa, och jag började därför på eget initiativ utreda saken närmare. Jag meddelade under verksamhetsåret ett avgörande i ärendet (OKV/8/50/2018), där jag även behandlade regionförvaltningsverkens resurser mer generellt. Avgörandet har refererats i berättelsens avsnitt gällande social- och hälsovårdsförvaltningen.

Kvaliteten på barnskyddet övervakas inte och det finns inte resurser för förebyggande styrning

Det faktum att tidsfristerna iakttas garanterar dock inte i sig ännu goda barnskyddstjänster. Till de centrala garantierna för kvaliteten hör en god och uppdaterad klientplan som tjänsterna baserar sig på och som även följs i praktiken. Kvaliteten på planerna eller hur väl uppdaterade de är övervakas dock nästan inte alls.

Ofta anses det också vara tillräckligt bara med en bedömning av servicebehovet. Ett målinriktat och systematiskt barnskyddsarbete kräver dock en klientplan som baserar sig på bedömningen av servicebehovet och som kontinuerligt uppdateras.

Målet är att tillsynen och styrningen ska vara preventiv och förebyggande. De laglighetskontrollbesök som gjorts hos regionförvaltningsver-

ken i samband med tillsynen över barnskyddet visar att man inte förmår utföra tillräckligt med inspektionsbesök på sådana platser där barn vårdas utanför hemmet. Regionförvaltningsverkens knappa resurser ansågs utgöra orsaken till att det snarast blir fråga om efterhandskontroll.

Utläggning leder till försämrade tillsyn

De åtgärder som hör till barnskyddet innebär ofta ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna, och därför kan endast myndigheter fatta beslut om åtgärderna. Detta är fallet även då de åtgärder som det fattats beslut om genomförs av en privat tjänsteproducent. Det allt mer mångfacetterade servicefältet och de begränsade myndighetsresurserna har medfört osunda fenomen. Serviceproduktionen och myndighetsverksamheten glider isär: privata tjänsteproducenter använder myndigheter som beslutsproducenter, och vid utläggningen av socialvårdstjänster tar kommunerna inte i tillräcklig utsträckning hänsyn till sina uppgifter som omfattar ansvar för tillsynen och utövningen av offentlig makt, och inte heller till tilldelningen av resurser för skötseln av dessa uppgifter. Det kan då uppkomma dröjsmål när det gäller att fatta sådana förvaltningsbeslut som berör barnskyddet, och det händer att besluten fattas först flera månader efter att tillhandahållandet av en tjänst har inletts.

Tillsynen över barnskyddet ska tryggas i samband med framtida reformer

Barnskyddet är ett krävande arbete och det finns mycket att göra inom denna sektor. I de inspekterade kommunerna hade antalet barnskydds-

anmälningar ökat med tiotals procent på ett år, och barnskyddsfallen hade också blivit mer komplicerade. I en dylik situation måste de strukturer som stöder arbetet vara i skick. Vid samtalen framgick det även att det finns stora orosmoment gällande personalens tillräcklighet, dess kompetens, ställning och ork, liksom gällande tillsynen över barnskyddet. Som ett av de största problemen i anslutning till personaldimensioneringen aktualiserades det faktum att de barn som är klienter inom barnskyddet inte får sin röst hörd, eftersom varken kommunernas socialarbetare eller personalen vid de regionförvaltningsverk som svarar för styrnings- och tillsynsbesöken hinner träffa barnen eller höra dem. Därmed ges barnen inte möjlighet att vara delaktiga i skötseln av sina ärenden, och de problem som förekommer i barnens vardag uppmärksammas inte i samband med tillsynen.

Tryggandet av de grundläggande fri- och rättigheterna för dessa barn, som är i utsatt ställning, förutsätter en övergripande och kritisk granskning samt ett handfast ingripande i de strukturella problemen inom barnskyddet. Eftersom antalet barnskyddsärenden ökar och ärendena blir allt mer komplicerade måste de resursproblem som barnskyddet kontinuerligt brottas med få en lösning. Bäst kunde man självklart lösa de problem som hör samman med tillsynen genom att eliminera behovet av tillsyn, vilket kan ske ifall behovet av barnskydd minskas i och med att man befattar sig med barnens och ungdomarnas livssituationer och problem i ett så tidigt skede att det inte uppkommer behov av barnskyddstjänster.

Ur den högsta laglighetsövervakarens synvinkel måste tillsynssystemen inom barnskyddet i varje fall vara trovärdigare och effektivare än hittills. Egenkontroll är inte lösningen i nuläget. Också i samband med utläggningen av barnskyddstjänsterna finns det moment som man måste ingripa i. De problem som berör struk-

turerna och resurserna för tillsynen måste lösas i samband med social- och hälsovårdsreformen. Reformen ger i bästa fall en möjlighet att effektivisera tillsynen över de aktörer som ansvarar för barnskyddet och att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna för barn som är i en utsatt ställning.

Det är dock även möjligt att genomföra specifika reformer. Finansministeriet tillsatte 24.6.2019 Regionförvaltningsverkens uppföljningsgrupp för tillsynen över barnskyddet (VM057:00/2019). I beslutet om tillsättande av gruppen konstaterades bl.a. följande:

”För uppgifter som hänför sig till regionförvaltningsverkens styrning av och tillsyn över barnskyddet anvisades i tilläggsbudgeten för år 2019 tilläggsresurser på 480 000 euro samt bestående tilläggsresurser som motsvarar sex årsverken. Med anledning av biträdande justitiekanslerns beslut (13.3.2019, dnr OKV/8/50/2018) anser finansministeriet och social- och hälsovårdsministeriet emellertid att det vid sidan av anvisandet av tilläggsresurser finns skäl att vid regionförvaltningsverken fästa särskild vikt vid styrningen av tillsynen över barnskyddet samt vid dess verkningsfullhet och effektivitet.”

Syftet med uppföljningsgruppens arbete är bl.a. att säkerställa att tillsynen över barnskyddet främjar tillgodoseendet av barnens delaktighet och självbestämmanderätt samt klientsäkerheten. De behandlingstider som har uppställts som målsättningar för tillsynen över barnskyddet, samt strävan efter att förskjuta tyngdpunkten vid tillsynen mot förebyggande och mer verkningsfull tillsyn, gäller samtliga regionförvaltningsverk. De förfaranden som iakttas vid tillsynen över barnskyddet ska förenhetligas och effektiviseras vid samtliga regionförvaltningsverk, så att de blir förenliga med den mest välfungerande praxisen. De ovan beskrivna reformerna och följderna av dem blir därmed en bestående del av verksamheten vid regionförvaltningsverken. Uppföljningsgruppens mandatperiod löper ut 31.12.2020.

Denna skrivelse har ursprungligen offentliggjorts som biträdande justitiekansler Mikko Puumalainens anförande på justitiekanslerns webbplats 15.10.2018, och har uppdaterats med uppgifter om de laglighetskontrollbesök som utfördes under år 2019 samt om andra relevanta händelser, på föredragning av referendarierådet Marjo Mustonen.



2

ALLMÄNT

JUSTITIEKANSLERN OCH BITRÄDANDE JUSTITIEKANSLERN

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

Justitiekanslern har ensam beslutanderätt i alla ärenden som hör till justitiekanslerns ämbete. Biträdande justitiekanslern avgör sina ärenden med samma myndighet som justitiekanslern. När ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern sköter biträdande justitiekanslerns uppgifter tillämpas det som bestäms om biträdande justitiekanslern på ställföreträdaren.

Justitiekanslerns ansvarsområde omfattar framför allt ärenden som gäller övervakning av verksamheten i statsrådet samt principiellt viktiga och vittsyftande ärenden. Justitiekanslern

avgör i första hand ärenden som gäller riksdagen, republikens president, statsrådet och statsrådsmedlemmarna samt ministerierna, de högsta tjänstemännen, justitiekanslersämbetet, internationellt samarbete och internationella frågor, den nationella beredningen av EU-ärenden, övervakningen av advokater, justitiekanslerns utlåtanden samt principiellt viktiga och vittsyftande ärenden. Biträdande justitiekanslern avgör ärenden som inte i första hand hör till justitiekanslern. Biträdande justitiekanslern granskar också statsrådets protokoll. Dessutom inspekterar biträdande justitiekanslern domstolar och andra myndigheter.

År 2019 sköttes justitiekanslerstjänsten av juris doktor Tuomas Pöysti, medan tjänsten som biträdande justitiekansler sköttes av juris doktor, vicehäradsbörjande Mikko Puumalainen. Kanslichef Kimmo Hakonen, som förordnats till ställföreträdare för biträdande justitiekanslern, var under år 2019 verksam i denna uppgift i 32 dagar, medan referendarierådet, avdelningschef Petri Martikainen var verksam i uppgiften i 62 dagar.

UPPGIFTER OCH BEFOGENHETER

Till justitiekanslerns primära uppgifter hör att trygga iakttagandet av de grundläggande principer som berör statsskicket och statsförfattningen samt framför allt principen om demokrati och rättsstatsprincipen. Rättsstatsprincipen innebär att utövningen av offentlig makt ska bygga på lag och att lag noggrant ska iakttas i all offentlig verksamhet. I samband med skötseln av sitt uppdrag övervakar justitiekanslern också tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. 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 offentlighet, 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 föredragningen av ärenden för republikens president i statsrådet. Justitiekanslern ska också övervaka att statsrådets protokoll blir korrekt förda.

Om justitiekanslern finner att lagligheten av ett beslut eller en åtgärd av statsrådet eller en minister eller republikens president ger anledning till en anmärkning, ska justitiekanslern framställa en motiverad anmärkning om saken. Om anmärkningen lämnas obeaktad, ska justitiekanslern låta anteckna sin ståndpunkt i statsrådets protokoll och vid behov också vidta andra åtgärder. Om justitiekanslern anser att en juridisk fråga i ett ärende som behandlas i statsrådet ger anledning till det, kan justitiekanslern likaså låta anteckna sin uppfattning om saken i statsrådets protokoll. Vidare kan en undersökning av huru-

vida en ministers ämbetsåtgärd är lagenlig inledas i riksdagens grundlagsutskott genom en anmälan av justitiekanslern. Om justitiekanslern anser att republikens president har gjort sig skyldig till landsförräderibrott, högförräderibrott eller brott mot mänskligheten, ska justitiekanslern meddela riksdagen detta.

Justitiekanslern ska även på begäran ge presidenten, statsrådet och ministerierna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor.

Den ovan beskrivna övervakningen av ämbetsåtgärdernas laglighet utgörs i huvudsak av förhandsövervakning, som för statsrådets del närmast riktar sig mot statsrådets allmänna sammanträde och ministerutskotten (laglighetskontroll av statsrådsmedlemmarnas ämbetsåtgärder) samt mot ministerierna såsom delar av statsrådet. Laglighetskontrollen av ministerierna i egenskap av chefsämbetsverk inom sina förvaltningsområden behandlas nedan i samband med den övriga laglighetskontrollen av myndigheters 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 brottmålsdomar. Justitiekanslern har rätt att av myndigheterna och andra som sköter offentliga uppdrag få de upplysningar som justitiekanslern behöver för sin laglighetskontroll. I samband med skötseln av sina uppgifter har justitiekanslern även rätt att av alla myndigheter få sådan handräckning som myndigheten i fråga är behörig att ge. Dessutom kan justitiekanslern bestämma att polisundersökning eller förundersökning ska verkställas för utredning av ett ärende som justitiekanslern prövar.

En domstol som har dömt en statstjänsteman eller kommunal tjänsteinnehavare för ett brott eller förkastat ett åtal mot en tjänsteman eller tjänsteinnehavare ska sända en kopia av avgörandet till justitiekanslern. Hovrätterna ska delge justitiekanslern den berättelse som de utarbetat om iakttagelser som gjorts i samband med övervakningen av underrätterna, samt informera

justitiekanslern om sådana omständigheter som kan leda till att tjänsteåtal mot en tjänsteman inom domstolsväsendet eller en åklagare väcks vid hovrätten. Också förundersökningsmyndigheterna och åklagarna ska underrätta justitiekanslersämbetet om sådana ärenden där domare misstänks för tjänstebrott. År 2019 fick justitiekanslersämbetet ta emot 20 ovan avsedda underrättelser från hovrätterna, en underrättelse från riksåklagarämbetet och 34 underrättelser från polisen om ärenden där domare misstänktes för tjänstebrott. Därutöver sänder Rättsregistercentralen varje månad ett slumpmässig urval kopior av de beslutsmeddelanden som berör domstolarnas brottmålsdomar 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 2019 överförde justitiekanslern 56 klagomålsärenden till riksdagens justitieombudsman, medan justitieombudsmannen överförde 27 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 anmärk-

ning för framtiden, såvida inte justitiekanslern anser att det finns orsak att väcka åtal i det aktuella fallet. Också myndigheter och andra institutioner kan ges en anmärkning. Om ärendets art kräver det, kan justitiekanslern uppmärksamma aktören på det förfarande som lag eller god förvaltningssed kräver (dvs. meddela sin uppfattning om det lagenliga förfarandet eller uppmärksamma kraven på god förvaltningssed eller aspekter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna). Om ett allmänt intresse kräver det, ska justitiekanslern vidta åtgärder för att rätta lagstridiga eller felaktiga beslut och förfaranden. I anknytning till detta kan justitiekanslern rikta en framställning till en behörig myndighet om att ett fel ska rättas eller ett missförhållande avhjälpas. Det är även möjligt för justitiekanslern att rikta en framställning om förlikning till en behörig myndighet eller rekommendera myndigheten att gottgöra en skada. Justitiekanslern har också rätt att lägga fram förslag till översyn och ändring av lagstiftning och andra bestämmelser, om det vid övervakningen har visat sig att vissa bestämmelser är bristfälliga eller motsägelsefulla eller har föranlett ovisshet eller divergerande tolkningar inom rättsskipningen eller förvaltningen.

Eftersom det i grundlagen bestäms att domstolarna är oberoende hör det inte till justitiekanslerns uppgifter eller behörighet att befatta sig med utövningen av den prövningsrätt som i lag föreskrivs för domstolarna.

Justitiekanslerns övervakningsbehörighet omfattar emellertid inte bara myndigheter utan också sådana fysiska och juridiska personer som sköter offentliga uppdrag. Det som avgör om en person omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet eller inte är arten av de uppgifter som personen sköter. Ågarbasen 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 anförtrots offentliga förvaltningsuppgifter. Enligt grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock anförtros endast myndigheter.

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

Det hör till justitiekanslerns uppgifter att övervaka advokaternas verksamhet. För att advokatkårens självständighet och oberoende ska tryggas sköts övervakningen av advokaternas verksamhet dock i första hand av den allmänna advokatförening som advokaterna själva bildat (Finlands Advokatförbund). Justitiekanslern övervakar närmast att Finlands Advokatförbunds eget tillsynssystem fungerar korrekt.

Om justitiekanslern anser att en advokat har försummat sina skyldigheter har justitiekanslern rätt att inleda ett tillsynsärende vid den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund. Justitiekanslern har också rätt att yrka på att Finlands Advokatförbunds styrelse ska vidta åtgärder mot en advokat som enligt justitiekanslerns uppfattning inte är behörig att vara advokat. Dessutom har justitiekanslern rätt att hos Helsingfors hovrätt anförda besvär över Finlands Advokatförbunds styrelses beslut om medlemskap och över tillsynsnämndens beslut i

tillsynsärenden. När hovrätten behandlar besvärssärendet ska justitiekanslern ges tillfälle att bli hörd med anledning av besvären och vid behov lägga fram bevisning och annan utredning.

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

Justitiekanslerns tillsyn omfattar även den verksamhet som bedrivs av rättegångsbiträden med tillstånd. Om justitiekanslern anser att ett rättegångsbiträde med tillstånd har försummat sina skyldigheter, har justitiekanslern rätt att inleda ett tillsynsärende vid den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatför-

bund. Justitiekanslern har även rätt att hos Helsingfors hovrätt anföra besvär över rättegångsbiträdesnämndens beslut om återkallande av tillstånd och över tillsynsnämndens och rättegångsbiträdesnämndens beslut i tillsynsärenden. När hovrätten behandlar besvärssärendet ska justitiekanslern ges tillfälle att bli hörd med anledning av 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 s. 126.

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 brottmålsdomar samt extraordinärt ändringssökande. Vid administrativa enheten behandlas ärenden som gäller ämbetsverkets interna förvaltning och ekonomi, personalutbildning och information samt sammanställande av justitiekanslerns berättelse.

Avdelningscheferna leder och utvecklar verksamheten vid avdelningarna samt svarar för verksamhetens effektivitet. Kanslichefen är chef för administrativa enheten.

Personal

År 2019 fanns det 34 ordinarie tjänster vid justitiekanslersämbetet, varav tre var obesatta vid årets utgång (tjänster för en informatiker, en vaktmästarchef och en vaktmästare). Under verksamhetsåret arbetade dessutom tre studerande som visstidsanställda högskolepraktikanter vid justitiekanslersämbetet. De anställda vid justitiekanslersämbetet fördelade sig på följande sätt mellan de olika personalkategorierna:

- 3 *inom ledningen* (justitiekanslern, biträdande justitiekanslern, kanslichefen)
- 2 *övriga chefer* (2 referendarieråd som arbetade som avdelningschefer)
- 19 *föredragande* (4 referendarieråd, 10 äldre justitiekanslerssekreterare, 2 justitiekanslerssekreterare, 1 föredragande, 2 notarier)
- 3 *övriga sakkunniga* (1 resurshanteringsexpert, 1 informatör, 1 ledningens assistent)
- 4 *anställda för myndighets- och kansli-tjänster* (1 registrator, 2 kanslisekreterare, 1 expeditiionsvakt)

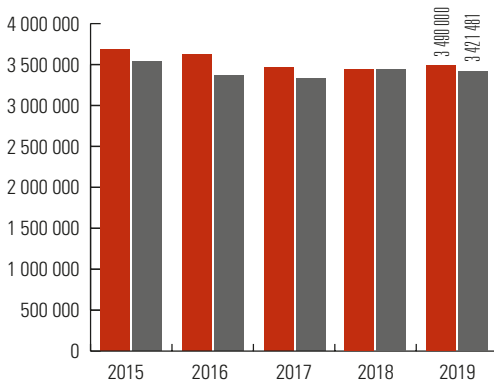
De anställda vid ämbetsverket fördelade sig på följande sätt mellan de olika enheterna:

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

Ekonomi

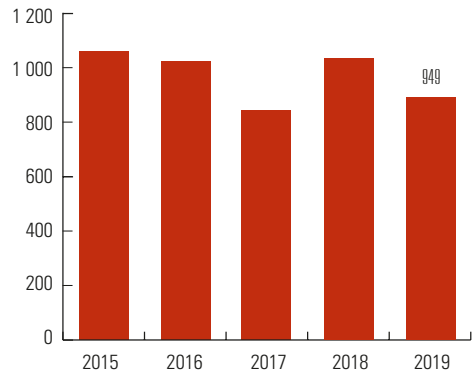
I statsbudgeten för år 2019 anvisades ett anslag på 3 490 000 euro för justitiekanslersämbetets omkostnader. Från året innan överfördes 1 306 742 euro.

Under år 2019 användes 3 421 481 euro vid justitiekanslersämbetet. Löneutgifterna utgjorde 80,9 % och de övriga omkostnaderna 19,1 % av ämbetsverkets sammanlagda utgifter.



■ = anslag som beviljats justitiekanslersämbetet

■ = anslag som justitiekanslersämbetet använt



■ = genomsnittliga behandlingskostnader för avgjorda klagomålsärenden och ärenden som tagits till prövning på eget initiativ

(euro/ärende; vid beräkningen av de genomsnittliga behandlingskostnaderna har behandlingskostnaderna för avgjorda klagomålsärenden och ärenden som tagits till prövning på eget initiativ uppskattats utgöra 60 % av ämbetsverkets totala kostnader)



VÄRDERINGAR

Verksamhetens värderingar utgörs av resultatrikhet, öppenhet, kvalitet och stark sakkunskap, tillförlitlighet, adekvat service, opartiskhet och oavhängighet samt jämlikhet och ansvarsfullhet.

MISSION

Missionen är att stärka tilliten till tillgodoseendet av demokratin och rättsstatsprincipen, som enligt grundlagen hör till syftena med Finlands statsförfattning.

STRATEGI

Justitiekanslerns olika verksamhetsformer används och kombineras på ett ändamålsenligt sätt inom laglighetskontrollen.

VISION

Laglighetskontrollen präglas av verkningsfullhet, sakkännedom, oberoende och snabbhet.

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 medborgarorganisationerna, 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 lagförslagens grundlagsenlighet som justitiekanslern har.

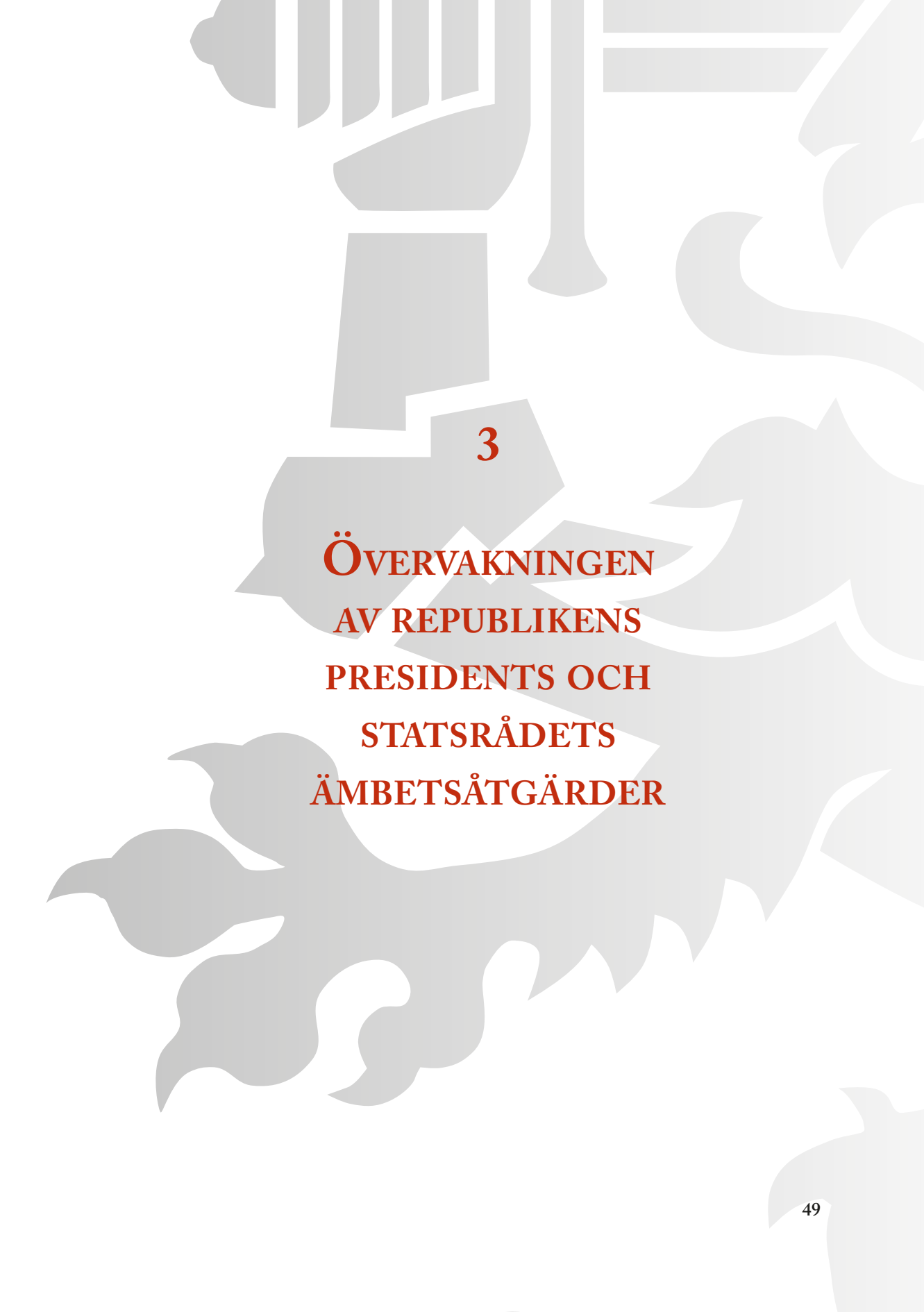
Under verksamhetsåret stod artificiell intelligens i fokus för justitiekanslerns internationella samarbete, liksom frågor i anslutning till regleringen av digital teknologi, samt strukturella frågor rörande tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Justitiekanslern besökte Frankrikes grundlagsråd 28–29.1.2019. Temat för besöket var övervakningen av grundlagsenligheten i Frankrike och i Finland. Under besöket förde justitiekanslern också en diskussion med rådets president Laurent Fabius. Vidare deltog justitiekanslern som talare vid den konferens rörande artificiell intelligens som ordnades 26–27.2.2019, under den period Finland svarade för ordförandeskapet i Europeiska unionens råd. Tillsammans med biträdande justitiekanslern träffade han även Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter Dunja Mijatović. Dessutom var justitiekanslern en av huvudtalarna vid det högnivåmöte rörande tillgodoseendet av jämlikheten och unionens likabehandlingspolitik som ordnades under ledning av Rumäniens premiärminister 29–30.5.2019, under den tid Rumänien svarade för ordförandeskapet i Europeiska unionens råd. Europeiska ombudsmannen Emily O'Reilly besökte justitiekanslersämbetet 3.6.2019. Vid besöket diskuterades möjligheterna att fördjupa samarbetet, samt eventuella gemensamma initiativ och övervakningsteman för Europeiska ombudsmannen och medlemsstaternas justitieombudsmän. I anslutning till Finlands ordförandeskap i Europeiska unionens råd var justitiekanslern 27.6.2019 huvudtalare vid ett evenemang för EU-gruppen Directors for Better Regulation. Vid evenemanget dryftades god lagberedning och tillämpningen av principerna om bättre reglering när det gäller regleringen av artificiell intelligens, liksom framtiden för arbetet för bättre reglering inom EU med beaktande av användningen av nya teknologier. Vid EU-möte för sjukvårdschefer 26.9.2019 höll justitie-

kanslern ett inledningsanförande och deltog i diskussionen om hur serviceintegration och digitalisering ska hanteras inom den lagstiftning som berör social- och hälsovården. Justitiekanslern diskuterade 28.11.2019 ansvarsfrågor i anslutning till artificiell intelligens inom folkrätten under en lunch för EU-rådets arbetsgrupp för folkrätt, som består av det rättsliga ledarskapet för Europeiska utrikestjänsten (utrikesministerierna). Tankeutbyte om utnyttjandet av digitalisering samt om god lagberedning och bättre reglering bedrevs också med länder utanför de nordiska länderna och EU, t.ex. med Kanada. Samtal om de aktuella frågorna fördes bl.a. med Treasury Board i Kanada. Dessutom deltog justitiekanslern 24.10.2019 i en debatt om lagstiftningen rörande användning av social- och hälsovårdsuppgifter i samband med de franskspråkiga läkardagarna i Québec i Kanada.

Justitiekanslern deltog 20.11.2019 i evenemanget "Barnen tar över statsrådet", som ordnades i samarbete mellan olika aktörer med anledning av barnkonventionens 30-årsjubileum. Justitiekanslern övervakade barnens sammanträde i statsrådets sessionssal. I sammanträdet deltog representanter för barn från olika delar av landet, statsministern och flera andra ministrar samt riksdagens biträdande justitieombudsman. Vid barnens sammanträde antog barnen en deklaration rörande barnens vilja, som berör sådana dimensioner i anslutning till barnens

rättigheter som framhölls som viktiga. Det budskap som förmedlades genom barnens sammanträde var att man genuint och på ett interaktivt sätt ska lyssna på barn och unga, och att de har något väsentligt att säga beträffande vår tids stora frågor. Justitiekanslern deltog också i workshoppar som ordnades för barnen. Justitiekanslersämbetet arrangerade tillsammans med miljöministeriet en workshop där man behandlade kommande generationers rättigheter och barns rätt till ett sunt klimat och en sund miljö. Hörandet av barn och unga på tidsenliga sätt och det arbete som utförs i skolorna kan vid behov också förenas med det samhälleliga beslutsfattandet och med beredningen av beslut. Därutöver invigde justitiekanslern 13.9.2019 den grundlagseftermiddag som med anledning av regeringsformens 100-årsjubileum ordnades för niondeklassare i Ständerhuset och i Statsrådsborgen. Under eftermiddagen deltog niondeklassare från olika delar av landet i workshoppar där man behandlade grundlagen och demokratin. Vid dessa evenemang betonade justitiekanslern tillgodoseendet av rätten till inflytande samt vikten av att man lyssnar på och för genuin dialog med barn och unga i samhället och inom laglighetskontrollen.

Justitiekanslersämbetet har även varit representerat i den arbetsgrupp som utrett och bedömt uppgiftsfördelningen mellan de högsta laglighetsövervakarna. Arbetsgruppen slutförde sitt arbete i maj 2019.



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 iakttas dock i regel, vilket innebär att det i allmänhet inte längre finns några skäl att framställa anmärkningar i samband med beslutsfattandet.

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

JUSTITIEKANSLERNS ROLL I SAMBAND MED BETYDANDE SAMHÄLLELIGA REFORMER

- Laglighetskontrollen riktar sig framför allt mot iakttagandet av grundlagen och de internationella förpliktelserna om de mänskliga rättigheterna, tillgodoseendet av rätten till inflytande, utarbetandet av konsekvent lagstiftning och tillbörligt beaktande av EU-rätten.
- 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. Justitiekanslern kan även ge ett utlåtande på eget initiativ.
- 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.
- Riksdagsutskotten kan höra justitiekanslern i egenskap av sakkunnig.

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, och denna granskning fortgick under år 2019. Målsättningen 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 kontrol-

lerar 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 2019, i likhet med åren innan, 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 samhällsliga konsekvenser. Därutöver strävade man efter att urskilja 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 iakttas. I samband med inspektionerna uppmärksammas också i mån av möjlighet författningarnas inbördes överensstämmelse med varandra och ostridighet, iakttagandet av allmänna lagar, samt lagstiftningsens 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 erhållits av den utnyttjades vid vidareutvecklandet av verksamheten under år 2019. Målsättningen var att ytterligare förbättra övervakningens verkningfullhet genom att förskjuta tyngdpunkten vid övervakningen till ett ännu tidigare skede än förut, dvs. till remissfasen. I detta syfte följde och granskade man systematiskt under hela året ministeriernas begäranden om utlåtanden. I och med denna uppföljning kunde justitiekanslersämbetet ge utlåtanden också i sådana fall där ingen begäran om utlåtande inkommit till justitiekanslersämbetet.

Under verksamhetsåret tog man ställning till 84 begäranden om utlåtanden om regeringspropositioner och förordningsutkast samt gav

51 utlåtanden (93 år 2018) (angående utlåtandenas innehåll se s. 71–77). År 2019 utfördes förhandsgranskning av 16 regeringspropositioner (58 året innan), varav 6 granskades på initiativ av justitiekanslern (47 året innan). Förhandsgranskningen omfattade 14 % av alla regeringspropositioner som överlämnades till riksdagen (18 % året innan). Hälften av de propositioner som blev föremål för förhandsgranskning föranledde inga anmärkningar (en tredjedel året innan). Största delen av den respons som gavs vid granskningen gällde propositionernas förhållande till grundlagen och korrekt beaktande av personuppgiftsskyddet.

Minskningen av antalet förhandsgranskningar i förhållande till år 2018 berodde på att det tog tid innan lagberedningen vid ministerierna kom i gång på nytt i början av den nya valperioden. Regeringen arbetar så att en större del av lagförslagen vanligtvis blir klara under valperiodens senare år.

Under verksamhetsåret deltog justitiekanslersämbetet i beredningen av de nya anvisningarna för utarbetande av regeringspropositioner, under ledning av justitieministeriet. I de anvisningar som år 2019 offentliggjordes i Finlex konstateras det att justitiekanslern övervakar regeringspropositionerna i sin helhet och fäster särskild vikt vid att propositionens förhållande till grundlagen och internationella människorättsförpliktelser bedöms på ett behörigt sätt. Vidare konstateras det att justitiekanslern övervakar också att en begäran om utlåtande av grundlagsutskottet läggs fram när det juridiskt sett är motiverat med en sådan begäran.

Vidare deltog justitiekanslersämbetet år 2019 i den beredningsgrupp som statsrådets kansli tillsatt för att bereda förslag till förbättring av samordningen av och planenligheten i beredningen av lagstiftning samt kvaliteten på beredningsarbetet (statsrådets kanslis publikation 2019:17).

LAGLIGHETSKONTROLLEN FÖRBÄTTRAR LAGBEREDNINGENS KVALITET

Justitiekanslern:

- Övervakar lagenligheten och iakttagandet av god lagberedning i alla lagberedningsfaser.
- Tar på begäran av ministerierna ställning till frågor som hör till laglighetskontrollen.
- Följer systematiskt regeringens planer rörande lagberedningen och ministeriernas begäranden om utlåtanden.
- Ger utlåtanden om författningsförslag både på begäran och på eget initiativ.
- Granskar regeringspropositioner på eget initiativ och på begäran av ministerier.
- Granskar alla regeringspropositioner och statsrådsförordningar som föredras vid statsrådets allmänna sammanträde.
- Övervakar att den respons som getts i utlåtandena och vid förhandsgranskningen har beaktats i de dokument som läggs fram vid de allmänna sammanträdena.
- Ger sakkunnigutlåtanden på begäran av riksdagens utskott.

GRANSKNINGEN 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 försättningarna för beslutsfattandet, samt de formkrav som uppställts för besluten. Ifall oklarheter, fel eller brister upptäcks i föredragningslistorna, kontaktar man omedelbart de föredragande vid ministerierna som ansvarar för listorna. Oftast lyckas föredraganden korrigera föredragningslistan före sammanträdet. I vissa fall leder felen och bristerna emellertid till att föredraganden drar tillbaka föredragningslistan från sammanträdet och föredrar ärendet först senare, då listan blivit korrigerad. 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, statsrådsförfordningar, 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 fås 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 tjänsteutnämningsgrunder som anges i 125 § i grundlagen (skicklighet, förmåga och beprövad medborgerlig dygd). Valet av den person som bland de mest meriterade sökandena utses till tjänsten ska motiveras med sådana objektiva fakta som är relevanta med avseende på tjänsten. Vid granskningen av föredragningslistorna tar man däremot inte ställning till vilken person som är mest meriterad bland de sökande som uppfyller

de rättsliga kriterierna och inte heller till vilken person som borde bli utnämnd till tjänsten.

Statsrådets skrivelser i EU-ärenden gäller rättsakter, fördrag och åtgärder som Europeiska unionen fattar beslut om, vilka annars skulle falla inom riksdagens behörighet. Enligt 96 § i grundlagen ska förslag som gäller dylika ärenden sändas till riksdagen genom en skrivelse så att riksdagen kan ta ställning till dem. Vid granskningen av föredragningslistorna fästs särskild vikt vid att skrivelsen i enlighet med grundlagen överlämnas till riksdagen utan dröjsmål efter att statsrådet har fått kännedom om förslaget. Dessutom granskar man att skrivelsen innefattar alla de uppgifter som är av betydelse med tanke på riksdagsbehandlingen. Skrivelsen ska innefatta statsrådets ställningstagande till förslaget samt en redogörelse för hörandet av intressentgrupperna och för de övriga förfaranden som iakttagits då man tagit ställning till saken. Skrivelsen ska också innehålla en bedömning av den EU-rättsliga grunden för förslaget och av förhållandet till EU-rättens subsidiaritetsprincip, samt av huruvida förslaget hör till Ålands lagstiftningsbehörighet eller inte.

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

GRANSKNINGEN AV FÖREDRAGNINGSLISTOR ÅR 2019

Vid justitiekanslersämbetet granskades alla föredragningslistor som behandlades vid statsrådets allmänna sammanträden och presidentföredragningarna. Listorna omfattade år 2019 sammanlagt 1 782 ärenden (1 953 ärenden år 2018). Av föredragningslistorna innehöll 12 % (16 % året innan) ett eller flera fel, till följd av vilka justitiekanslersämbetet gav rättelseuppmaningar. Av felen var 70 % (75 % året innan) uppenbart av rättslig karaktär, vilket innebar att felen berörde behörigheten eller andra lagliga förutsättningar för beslutsfattandet, eller lagtekniska frågor. Lagtekniska fel förekom närmast i sådana regeringspropositioner och statsrådsföreläggningar som inte hade granskats vid justitieministeriets laggranskningsenhet. Justitiekanslersämbetets rättelseuppmaningar ledde i 8 fall (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 6 regeringspropositioner (35 året innan). I ett av dessa fall (22 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 justitieministern gjordes dessutom förhandsbedömningar av många frågor, ibland även frågor av stor betydelse. Dessutom tillhandahölls rådgivning för ministeriernas tjänstemän i praktiska frågor som berörde beslutsfattandet. Ungefär 8 % av föredragningslistorna (9 % året innan) behandlades åtminstone delvis vid justitiekanslersämbetet innan listorna delades ut för beslutsfattande.

Minskningen av antalet ärenden som avgjordes i samband med granskningen av föredragningslistor berodde på riksdagsvalet och på de två regeringsskiften som medförde avbrott i det beslutsfattande som berörde vittsyftande ärenden.

EXPEDITIONSMINISTÄR

En expeditionsministär är en regering som anhållit om avsked från sitt uppdrag. Expeditionsministären sköter regeringens uppgifter fram till dess att en ny regering utnämns.

Regeringen ska enligt grundlagen åtnjuta riksdagens förtroende. Därför anhåller regeringen efter riksdagsvalet om avsked från sitt uppdrag och fortsätter som expeditionsministär under den tid regeringsförhandlingarna pågår. Expeditionsministären är verksam som regering också efter att regeringen anhållit om avsked till följd av misstroendevotum från riksdagens sida eller på grund av att den inte vill fortsätta i sitt uppdrag.

Det finns inga uttryckliga bestämmelser om expeditionsministärens ställning. Expeditionsministären har formellt samma befogenheter som regeringen innan den anhållit om avsked. Expeditionsministärens befogenheter begränsas emellertid av att expeditionsministärens ställning inte baserar sig på riksdagens förtroende, på det sätt som grundlagen förutsätter för regeringens del. Expeditionsministärens ställning bedöms på grundval av den fördelning av de statliga uppgifterna som föreskrivs i grundlagen och på grundval av de parlamentariska principerna. Expeditionsministären anses kunna sköta nödvändiga löpande rutinärenden och sådana brådskande ärenden vars avgörande inte kan hänskjutas till den nya regeringen. Expeditionsministären kan dock inte längre genomföra regeringsprogrammet, och den förutsätts avhålla sig från nya och vittsyftande politiska initiativ som kunde påverka den nya regeringens verksamhetsbetingelser.

Bl.a. följande hör inte till expeditionsministärens befogenheter:

- att överlåta regeringspropositioner, såvitt det inte är fråga om ett brådskande ärende och propositionen i fråga om sitt innehåll är av teknisk eller internationell karaktär.
- att utfärda förordningar, såvitt det inte är fråga om teknisk verkställighet av en lag, genomförande av statsbudgeten eller fullgörande av en internationell förpliktelse.
- att meddela principbeslut av statsrådet.
- att utnämna personer till de högsta tjänsterna inom statsförvaltningen, t.ex. kanslichefer och avdelningschefer vid ministerierna eller chefer för statliga ämbetsverk, och inte heller
- att fatta övriga beslut som innefattar betydande prövning av beslutets samhälleliga ändamålsenlighet.

STATSRÅDETS BESLUTSFATTANDE ÅR 2019

Vid statsrådets allmänna sammanträden behandlades år 2019 sammanlagt 1 348 ärenden (1 563 året innan). Regeringen överlämnade 113 regeringspropositioner (325 året innan) och 19 statsråds skrivelser i EU-ärenden (94 året innan) till riksdagen. Statsrådet höll 56 allmänna sammanträden under året (55 året innan).

Beslutsfattandet vid statsrådet påverkades av riksdagsvalet och av de regeringsskiften som föranleddes av bytet av statsminister. Till följd av detta fanns det tre olika regeringar under år 2019. Statsminister Juha Sipiläs regering begärde avsked redan 8.3.2019, före riksdagsvalet som ordnades 14.4.2019, och var därefter expeditionsminister fram till dess att statsminister Antti Rinnes regering utnämndes 6.6.2019. Rinnes regering begärde avsked 3.12.2019 och var därefter expeditionsminister fram till 10.12.2019, då statsminister Sanna Marins regering utnämndes. På grund av regeringsskiftena och expeditionsministärernas verksamhetsperioder behandlades färre ärenden än året innan vid statsrådets allmänna sammanträden.

Under en expeditionsministers verksamhetsperiod har justitiekanslern en central roll vid beslutsfattandet, när det gäller att bedöma regeringens och ministeriernas befogenheter. Justitiekanslern övervakar att de rättsliga gränserna

för expeditionsministärens befogenheter iaktas i alla ärenden som behandlas vid statsrådets allmänna sammanträden. Dessutom ger justitiekanslern på begäran av ministerierna ställningstaganden i sådana frågor som hör till ministeriernas befogenheter och som ministerierna överväger att avgöra under expeditionsministärens verksamhetsperiod.

Regeringen är oftast verksam som expeditionsminister efter riksdagsvalet, under den tid regeringsförhandlingarna pågår. Under verksamhetsåret strävade justitiekanslern efter att föregripa denna situation och det behov av information som tidigare erfarenheter visat vara förknippat med situationen. Därför offentliggjorde justitiekanslern 5.3.2019 ett ställningstagande om principerna för expeditionsministärens befogenheter, i god tid före riksdagsvalet. Ställningstagandet baserade sig på grundlagen och dess förarbeten samt på rättslitteraturen och på justitiekanslerns tidigare avgörandepraxis. Efter att Sipiläs regering överraskande begärt avsked 8.3.2019 blev justitiekanslern omedelbart tvungen att ta ställning till befogenhetsfrågor i tiotals ärenden som var under behandling, eftersom man vid beredningen av dessa ärenden inte hade kunnat förutse att regeringen skulle bli en expeditionsminister. Justitiekanslern offentliggjorde 15.3.2019 ett komplet-

terande ställningstagande, som berörde befogenhetsfrågor i anslutning till olika ärendekategorier.

Till följd av justitiekanslerns ställningstaganden hänsköts under den tid Sipiläs regering var expeditiönsminister flera betydande ärenden till följande regering. Till de ärenden som omfattades av statsrådets allmänna sammanträdes behörighet hörde fartygsupphandlingen Laivue2020 och flera utnämningar, såsom utnämningen av försvarsmaktens kommandör och Business Finlands

generaldirektör samt social- och hälsovårdsministeriets kanslichef. Även ett stort antal ärenden som hörde till ministeriernas behörighet hänsköts till följande regering, exempelvis grundandet av projektbolag för spårtrafiken.

Justitiekanslersämbetet deltog även i beredningen av den ministerhandbok som förnyades år 2019. Handboken utökades med information bl.a. om lagberedningen och om expeditiönsministärens befogenheter.

REPUBLIKENS PRESIDENTS BESLUTSFATTANDE ÅR 2019

Republikens president fattade under verksamhetsåret 434 beslut i statsrådet (390 året innan). Under året hölls 28 presidentföredragningar (25 året innan). Vid laglighetskontrollen av beslutsfattandet uppdagades inget felaktigt förfarande som skulle ha föranlett åtgärder från justitiekanslerns sida.

Republikens president fattade alla sina beslut i enlighet med statsrådets beslutsförslag. Under år 2019 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.

ÄRENDET SOM BEHANDLADES PÅ EGET INITIATIV

Bristfälligt remissförfarande i samband med lagberedning

Justitiekanslern uppmärksammade finansministeriet på anvisningarna om god lagberedning samt på de synpunkter som han framfört om god lagberedning i samband med utarbetandet av regeringspropositioner.

Ministeriet hade sänt ett utkast till regeringsproposition gällande energibeskattningen på remiss till landskapet Åland. Landskapsregeringen uppgav att den inte kunnat ge ett utlåtande om propositionen på grund av att den inte hade haft tillgång till en svenskspråkig översättning av hela propositionen. Enligt den utredning som ministeriet gav justitiekanslern var det fråga om ändringar av teknisk karaktär i energibeskattningslagstiftningen.

Justitiekanslern konstaterade dock att det med tanke på iakttagandet av de relevanta bestämmelserna i det aktuella fallet var tillräckligt att ministeriet hade sänt författningsförslagets huvudsakliga innehåll och paragrafer på remiss på svenska. Ministeriet hade inte överskridit sin prövningsrätt då ministeriet hade ansett att det inte var fråga om en lag med sådan särskild betydelse för landskapet som avses i självstyrelselagen för Åland och inte heller om ett ärende med sådan särskilt stor betydelse för den svenskspråkiga befolkningen som avses i språklagen.

Justitiekanslern ansåg emellertid att ministeriets förfarande inte uppfyllde kraven på god lag-

beredning till den del det gällde remissförfarandet. Det hade funnits knappt om tid för översättningsarbetet och för inhämtandet av utlåtanden på båda nationalspråken. Tiden hade blivit knapp eftersom propositionsutkastet hade ändrats med anledning av beslut som fattats vid budgetmanglingen och på grund av att den politiska beslutsprocessen föranlett en stram tidtabell för den fortsatta beredningen.

Justitiekanslern konstaterade att tidtabellerna för lagberedningen ska fastställas så att det anvisas tillräckligt med tid för beredningen av propositionerna, för samordnandet av de politiska riktlinjerna och tjänstemannaberedningen samt för översättandet av propositionerna och inhämtandet av utlåtanden om dem. Detta förutsätter enligt justitiekanslern åtgärder både från den politiska ledningens sida och från tjänstemannaledningens sida. Också då tidtabellen är knapp ska iakttagandet av god lagberedning utgöra utgångspunkten för lagberedningen och det därmed förknippade remissförfarandet (OKV/16/50/2018; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Johanna Koivisto).

Dröjsmål i samband med statsråds-skrivelser

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade utrikesministeriet på skyldigheten att tillstållas riksdagen en statsrådsskrivelse utan dröjsmål.

Utrikesministeriet hade sänt en statsrådsskrivelse om EU:s viseringsbestämmelser (U-skrivelse) till riksdagen först 27 veckor efter att kommissionen gett sitt förslag om saken. Biträdande justitiekanslern konstaterade att statsrådet enligt grundlagen ska sända sådana förslag av kommissionen som hör till riksdagens behörighet till riksdagen för behandling. Ärendet ska utan dröjsmål sändas till riksdagen för behandling genom en statsrådsskrivelse. Riksdagens stora utskott har ställt krav på att en U-skrivelse i normalfallet ska tillställas riksdagen inom några veckor från det att förslaget inkommit. I det aktuella fallet hade det inte lagts fram någon godtagbar orsak till dröjsmålet (OKV/17/50/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Justitiekanslern uppmärksammade allvarligt arbets- och näringsministeriet på skyldigheten att utan dröjsmål sända ett förslag rörande EU-rätten till riksdagen. Biträdande justitiekanslern hade redan år 2017 uppmärksammat ministeriet på samma sak.

Arbets- och näringsministeriet hade sänt en U-skrivelse om en ändring av jordgasdirektivet till riksdagen 29 veckor efter att EU-kommissionen gett sitt förslag om saken. Ministeriet hade sänt ett brev (E-brev) om förslaget till riksdagen tre veckor efter att förslaget getts.

Justitiekanslern konstaterade att en sådan U-skrivelse som ska behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde inte hade sänts till riksdagen utan dröjsmål, på det sätt som grundlagen förutsätter. Det förfarande där ett EU-författningsförslag först sänds till riksdagen genom ministeriets E-brev lämpar sig endast för sådana exceptionella fall där ärendets behandling framskrider så snabbt att en U-skrivelse inte kan sändas innan ärendet avgörs inom EU. Även i dessa fall ska dock en U-skrivelse sändas så snart som möjligt

(OKV/9/50/2018; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Maija Salo).

Försummelse av att höra sametinget

Biträdande justitiekanslern ansåg att arbets- och näringsministeriet i ett ärende som gällde ändring av gruvlagen hade försummat att i enlighet med grundlagen tillhandahålla möjligheter att påverka beslutsfattandet i frågor gällande den egna livsmiljön, och framför allt försummat att ordna förhandlingar med sametinget på det sätt som samlagslagen förutsätter.

Arbets- och näringsministeriet hade inte alls begärt några utlåtanden om en proposition med förslag till ändring av gruvlagen, som överlätts till riksdagen. Den utredning som ministeriet gett till justitiekanslern visade att propositionen hade samma innehåll som den tidigare proposition med förslag till ändring av gruvlagen som hade sänts på remiss. Enligt ministeriets uppfattning utgjorde den föreslagna revideringen av gruvlagen inte heller ett sådant viktigt eller vittsyftande ärende som skulle ha omfattats av den förhandlingsplikt som föreskrivs i samlagslagen. Sametinget framhöll emellertid att regeringspropositionen borde ha ändrats på det sätt som sametinget förut presenterat, och att det därefter borde ha förts sådana förhandlingar om saken som avses i samlagslagen.

Biträdande justitiekanslern ansåg att förslaget om ändring av gruvlagen inte berörde bara omständigheter av teknisk karaktär, utan att det var fråga om en betydande lagändring som inverkade bl.a. på medborgarnas rätt till inflytande och som var av särskilt stor betydelse med tanke på samernas livsmiljö och tillgodoseendet av urfolkets rättigheter (OKV/8/50/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kostama).

KLAGOMÅLSAVGÖRANDEN

Beredningen av beslutet om Krishanteringscentralens placeringsort

Justitiekanslern ansåg att inrikesminister Kai Mykkänen och inrikesministeriet hade handlat i strid med principerna om god förvaltning vid beredningen av beslutet om på vilken ort Krishanteringscentralen skulle vara belägen. Minister Mykkänen hade lagt fram bara ett alternativ som utgångspunkt för beredningen, trots att man enligt de bestämmelser som berör beredningen i allmänhet ska utföra en jämförelse mellan flera orter. I inrikesministeriets meddelande hade det också getts motstridig information om hur beslutsfattandet framskred. Justitiekanslern ansåg dock inte att förfarandet varit lagstridigt.

I ett klagomål hade klaganden riktat kritik mot inrikesministeriets beslut om att flytta Krishanteringscentralen från Kuopio till Helsingfors. Enligt klaganden hade inrikesministeriet informerat om att ministeriet fattat beslut om saken innan ärendet hade utretts på ett behörigt sätt, sånts på remiss och behandlats i koordinationsgruppen för regionalisering (OKV/1213/1/2018; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Maija Salo).

En ministers osakliga språkbruk

Justitiekanslern klandrade försvarsministern för dennes osakliga språkbruk. Han ansåg att försvarsministern genom sina ordval hade över-

skridit gränsen för vad som kan förutsättas av en minister. Det fanns dock inte skäl att misstänka att ministern gjort sig skyldig till ett sådant brott som denne skulle ha kunnat åtalas för i egenskap av minister.

Ministern hade i ett blogginlägg kallat experter på statsförfattningsrätt bl.a. för "grundlagstalibaner", som "döljer sina egna ideologiska målsättningar under en täckmantel av sakkunskap". Dessutom hade han behandlat en viss professors motiv och politiska personhistoria i kritiska ordalag.

Enligt justitiekanslern framgick det av ministerns utredning och av den kontext i vilken blogginlägget lagts ut att ministern hade för avsikt att kritisera grundlagsexperternas offentliga verksamhet i anslutning till behandlingen av undermåttelagarna. I kritiken användes dock delvis uttryck som innebar personangrepp. Enligt justitiekanslerns bedömning var ministerns ordaval osakliga och delvis också kränkande, men han ansåg att de inte tydligt kunde anses överskrida gränsen för vad som kunde betraktas som godtagbart i enlighet med lagen. Därför fanns det inte förutsättningar för att inleda en förundersökning i ärendet. I grundlagen har det dessutom fastställts en höjd åtalströskel för ministeråtal. Av denna anledning var det inte ändamålsenligt att inleda någon förundersökning om det verkade vara uppenbart att den nämnda tröskeln inte överskreds. Enligt justitiekanslerns bedömning skulle det inte genom en förundersökning ha varit möjligt att erhålla någon väsentlig tilläggs-

bevisning utöver det till buds stående materialet (OKV/363/1/2019 m.fl.; ärendena avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Johanna Koivistö).

Förmedlingen av information om projektbolag för spårtrafiken

Justitiekanslern uppmärksammade kommunikationsministeriet på vikten av att iakttä omsorg och noggrannhet vid förmedlingen av information om projektbolagen för spårtrafik. Ministeriet hade informerat om statens engagemang i projektbolagens kapitalisering, trots att riksdagen inte ännu hade fattat beslut om att anvisa några anslag för detta syfte. Justitiekanslern delgav också ministeriet sin uppfattning om de bestämmelser som berörde beredningen av ärendet rörande projektbolagen samt om skyldigheten att beakta riksdagens budget- och tillsynsmakt i samband med beredningen.

Justitiekanslern undersökte ett klagomål där det riktades kritik mot kommunikationsminister Anne Berners och kommunikationsministeriets förfarande i ärendet rörande projektbolagen Suomi-rata och Turun tunnin juna. Det kunde dock inte konstateras att minister Berner eller ministeriet hade handlat lagstridigt (OKV/336/1/2019; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Maija Salo).

Regleringen om karens för ministrar

Justitiekanslern ansåg det motiverat att sådana förfaranden som tryggar statens intressen då en minister övergår till en annan syssla regleras i lag. Ett lagförslag rörande karens för ministrar var under beredning år 2018, men lagförslaget hade inte inkluderats i regeringens lagstiftningsplan för hösten 2019 eller våren 2020.

Justitiekanslern bad statsrådets kansli underätta om sina åtgärder i anslutning till lagförslaget. Statsrådets kansli meddelade att statsminister Sanna Marins regering hade fattat ett principbeslut om åtgärderna efter att en minister övergått till en annan syssla. Dessutom hade regeringen godkänt en lagstiftningsplan enligt vilken en regeringsproposition om karens för ministrar ska överlämnas till riksdagen hösten 2020.

Justitiekanslern tog ställning till behovet av lagstiftning om saken i samband med undersökningen av de klagomål som anförts angående kommunikationsminister Anne Berners förfarande då Berner blivit medlem i styrelsen för en bank. I klagomålen framfördes misstankar om att Berner hade agerat i bankens intresse vid beredningen av försvarsmaktens jaktplans- och fartygsupphandlingar samt i det ärende som berörde bolagen inom järnvägsbranschen. Enligt justitiekanslern hade Berner dock inte handlat lagstridigt då hon under sin ministerperiod hade ställt sig till förfogande som medlem i bankens styrelse och tillträtt som styrelsemedlem omedelbart efter att hennes ministerperiod löpt ut (OKV/327/1/2019, OKV/329/1/2019, OKV/349/1/2019 och OKV/352/1/2019; ärendena avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Maija Salo).

Beställning av en utredning av en advokatbyrå

I ett klagomål riktades det kritik mot att arbets- och näringsministeriet hade skaffat en utredning om behoven av ändring av gruvlagstiftningen hos en advokatbyrå som representerade gruvbolag. Enligt justitiekanslern var ministeriets förfarande ägnat att väcka tvivel på myndighetsverksamhetens objektivitet.

Regeringen hade gett riksdagen en proposition med förslag till godkännande och sättande

i kraft av det övergripande avtalet om ekonomi och handel mellan Kanada, å ena sidan, och Europeiska unionen, och dess medlemsstater, å andra sidan (CETA-avtalet). I sitt svar till regeringen hade riksdagen förutsatt att regeringen omedelbart inleda en bedömning av behoven av att revidera gruvlagen. Vid riksdagsbehandlingen uttrycktes en oro för eventuell aktivitet från kanadensiska gruvbolags sida när det gällde att tillgodogöra sig det placerarskydd som regleras i CETA-avtalet.

Arbets- och näringsministeriet skaffade en utredning om de revideringsbehov som CETA-avtalet föranledde för lagstiftningens del i form av direktupphandling hos en advokatbyrå. Ministeriet kände till att advokatbyrån assisterade eller hade assisterat kanadensiska gruvbolag som är verksamma i Finland samt gruvindustrins påverkans- och samarbetsorganisation. Ministeriet hade tillställt riksdagen ett svar som endast innefattade den utredning som utarbetats av advokatbyrån.

Enligt justitiekanslern kan ministerierna inhämta utredningar av utomstående sakkunnigaktörer. Det skulle emellertid ha funnits skäl att komplettera de uppgifter som tillställdes riksdagen exempelvis med en utredning inhämtad av forskare eller åtminstone med en bedömning av advokatbyråns utredning utarbetad under sådant tjänsteansvar som gäller vid ministeriet (OKV/536/1/2019; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Johanna Koivisto).

Repatrieringen av finländare från läger i Syrien

Justitiekanslern ansåg att statsrådet och ministerrarna hade agerat i enlighet med lag i frågan om repatriering av finländska och därmed jämförbara kvinnor och barn från läger i Syrien. Frågeställningen var i juridiskt avseende mångfacetterad,

och situationen i Syrien förändrades kontinuerligt. Justitiekanslern dryftade i sitt avgörande huruvida regeringen eller myndigheterna var förpliktade att vidta åtgärder för repatriering av kvinnor och barn. I avgörandet konstaterades i huvudsak följande:

På grund av situationen i Syrien kunde Finlands utrikesrepresentation inte erbjuda sedvanliga konsulära tjänster i området. Utrikesministeriet hade flera år tidigare gett en rekommendation om att lämna området och informerat om att konsulära tjänster inte fanns att tillgå. Detta har tillkännagivits också i resemeddelanden. Det kunde inte anses ha uppkommit någon allmän förpliktelse för utrikesförvaltningen att sträva efter att repatriera alla finländare eller sådana personer i lägren som med stöd av uppehållstillstånd bott i Finland.

Det hör till myndigheternas skyldigheter att agera så att säkerheten för dem som bor och vistas i Finland inte äventyras. I ljuset av de uppgifter som justitiekanslern fått var repatrieringen av vuxna från lägret förknippad med säkerhetshot. Vid avvägningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i det aktuella fallet måste man således överväga i vilken utsträckning det med rimliga åtgärder var möjligt att hantera det säkerhetshot som vuxna återvändare utgör. Denna typ av fråga var det inte möjligt att ta ställning till med de metoder som laglighetskontrollen erbjuder. Inom ramen för laglighetskontrollen var det inte heller möjligt att bedöma t.ex. de faktiska möjligheterna att repatriera personer från lägret utan att äventyra säkerheten för de myndigheter som deltar i repatrieringen och utan att utreda identiteten hos de personer som ska repatrieras.

De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna för personerna i lägret hade allvarligt äventyrats på grund av de dåliga förhållandena. Detta gällde i synnerhet de barn

som utan egen förskyllan hamnat i lägret och vars rätt till liv det framför allt var fråga om. En reparation av endast barn var emellertid förknippad med besvärliga rättsliga aspekter. Till dessa aspekter hörde möjligheterna att iakttä barnskyddslagen och konventionen om barnets rättigheter på en främmande stats territorium samt vilken vikt som under de förhållanden som rådde i lägret skulle fästas vid vårdnadshavarens eventuella samtycke och vid vårdnadshavarens rättigheter och gränserna för dessa rättigheter. De vuxna i lägret hade rest till området medvetna om de rådande förhållandena och de stora risker som hänförde sig särskilt till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna för barn. Vid samordningen av barnets och vårdnadshavarens rättigheter har barnets rättigheter företrädde, vilket kan åsidosätta föräldrarnas intressen. Med tanke på detta var det möjligt att de finländska myndigheterna utifrån en bedömning från fall till fall skulle sträva efter att ta hem barnen för att trygga barnens liv, även utan deras vårdnadshavares samtycke.

Justitiekanslern ansåg att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, i synnerhet rätten till liv som tryggas i grundlagen och i konventionen om barnets rättigheter, liksom barnets företrädde i samband med åtgärder som gäller barnet samt det allmännas grundlagsenliga skyldighet att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, talade för att statsrådet i enlighet med internationell rätt och med stöd av sina befogenheter och inom ramen för lagen om konsulära tjänster skulle sträva efter att ta hem åtminstone barnen. Justitiekanslerns rättsliga bedömning var emellertid bara av begränsad betydelse, eftersom myndigheternas faktiska möjligheter att agera utanför Finlands gränser är begränsade. Enligt justitiekanslerns uppfattning måste de finländska myndigheterna

i praktiken anpassa sig till de villkor som uppställts av administratörerna av lägret i Syrien eller av eventuella andra aktörer. I denna situation accentuerades den behöriga myndighetens omfattande prövningsrätt när det gällde att bedöma vilka åtgärder som var möjliga. Det hör inte till justitiekanslerns behörighet eller uppgifter att ålägga myndigheterna att vidta några specifika åtgärder (OKV/998/1/2019, ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Laura Luikku).

Distansförsäljning av alkoholdrycker

Enligt justitiekanslern hade familje- och grundtrygghetsminister Annika Saarikko inte handlat lagstridigt då hon hade presenterat ministeriets uppfattning om tolkningen av alkohollagen och betydelsen av högsta domstolens avgörande i det s.k. Visnapuu-fallet. Det regeringsråd vid social- och hälsovårdsministeriet som hade konstaterat att distansförsäljning av alkoholdrycker från EU till Finland är förbjuden hade inte heller handlat lagstridigt.

I de klagomål som anförts angående saken hade det framförts misstankar om att ministern hade gett riksdagen felaktig information i det svar som getts med anledning av riksdagsledamöternas skriftliga förfrågningar. I klagomålen hade det också riktats kritik mot ministrarnas kolumn på ministeriets webbplats samt mot regeringsrådets uttalanden i offentligheten.

Justitiekanslern hänvisade till sitt tidigare utlåtande (dnr OKV/94/20/2018) och konstaterade att alkohollagens och strafflagens bestämmelser om distansförsäljning av alkohol de facto lämnade rum för tolkning. Varken ministern eller regeringsrådet hade handlat i strid med lag eller i strid med sin tjänsteplikt då de hade framfört sin uppfattning om saken, även om också andra slags tolkningar kunde ha presenterats.

Ministerns svar och kolumn innefattade dock vissa ospecifika uttalanden rörande innehållet i högsta domstolens avgörande, som kunde missförstås åtminstone om de togs ur sitt saksammanhang. Enligt justitiekanslern var svaret och kolumnen till dessa delar mycket vagt formulerade, och uttalandena kunde anses gälla också sådana händelseförlopp som högsta domstolen inte hade tagit ställning till i sin dom. För undvikande av missförstånd skulle det enligt justitiekanslerns uppfattning således finnas skäl att undvika denna typ av vaga karaktäriseringar. Att enstaka meningar av denna typ hade inkluderats i svaret och kolumnen utgjorde dock inte sådant vårdslöst förfarande som skulle ha föranlett åtgärder från justitiekanslerns sida (OKV/1605/1/2018, OKV/1954/1/2018 och OKV/2030/1/2018; ärendena avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Laura Pyökäri).

Tidtabellen för tillsättandet av en kanslichefstjänst

Enligt justitiekanslern hade social- och hälsovårdsministeriet inte handlat lagstridigt då ministeriet hade förklarat kanslichefstjänsten ledig att sökas mer än 11 månader innan den tillsatts.

I ett klagomål hade klaganden hävdade att tidigareläggningen av tjänstens ledigförklaring avvek från normal praxis, utan att det fanns någon godtagbar orsak till detta. Dessutom hade det framförts misstankar om att avsikten varit att göra en politisk tjänsteutnämning.

Enligt förvaltningslagen ska myndigheterna använda sina befogenheter enbart för syften som är godtagbara enligt lag. I de utredningar som erhållits angående förfarandet för tillsättande av kanslichefstjänsten hade det inte uppdagats några tecken på överskridning eller missbruk av prövningsrätten. Tidtabellen för tillsättandet av

tjänsten hade inte heller varit väsentligt längre än i andra motsvarande fall (OKV/1910/1/2018; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Maija Salo).

Utnämningen av en kanslichef

Justitiekanslern vidtog inga åtgärder med anledning av det klagomål som anförts över utnämningen av social- och hälsovårdsministeriets kanslichef. Det framgick inte att statsrådet skulle ha överskridit eller missbrukat sin prövningsrätt i ärendet.

Justitiekanslern övervakar utnämningsförfarandets lagenlighet i tjänsteutnämningsärenden, men kan inte ta ställning till vilken av sökandena som uppfyller behörighetsvillkoren bäst och som ska utnämnas till tjänsten i fråga. Det hör till prövningsrätten för den som fattar utnämningsbeslutet att avgöra hur de krav som tjänsten ställer och sökandenas meriter ska betonas i samband med valet. Vid tillsättandet av de högsta statliga tjänsterna hör det till utnämningens prövningsrätt bl.a. att bedöma kommande ledarskapsutmaningar och vilka färdigheter dessa kräver samt att välja hur färdigheterna betonas (OKV/1193/1/2019; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Maija Salo).

Redbarhet som behörighetsvillkor för en minister

I ett klagomål ombads justitiekanslern undersöka om riksdagsledamot Antti Kaikkonen uppfyllde det behörighetsvillkor som föreskrivs för ministrar i grundlagen, dvs. att ministrarna ska vara för redbarhet och skicklighet kända finska medborgare. Enligt justitiekanslern medförde detta villkor inte något rättsligt hinder för utnämning av riksdagsledamot Kaikkonen till minister.

I klagomålet hänvisades det till Kaikkonens dom i det s.k. Nuorisosäätiö-målet. Kaikkonen hade under åren 1998–2009 gjort sig skyldig till missbruk av förtroendeställning, för vilket han genom en laga kraft vunnen dom hade dömts till ett villkorligt fängelsestraff på fem månader. Brottsets karaktär och anknytning till politisk verksamhet samt det straff som utdömts för brottet hade föranlett den fråga som ställdes i klagomålet. Å andra sidan var det fråga om en gärning av engångskaraktär, och det hade förlöpt ungefär tio år sedan den avslutats. Det var inte känt att Kaikkonen därefter skulle ha gjort sig skyldig till brott. Han hade även efter den nämnda gärningen

innehaft ett offentligt och betydande politiskt förtroendeuppdrag. Dessutom hade hans handlade bedömts vid riksdagsvalet efter domen.

Om den som riksdagen valt till statsminister enligt egen prövning föreslår att den berörda personen ska utses till minister i en dylik situation, är tröskeln mycket hög för att det ska anses att grundlagens behörighetsvillkor rörande redbarhet inte uppfylls. Justitiekanslern hade i princip inte ur grundlagssynvinkel något att anmärka på beträffande utnämningen av en sådan person till minister (OKV/882/1/2019; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Laura Pyökäri).

UTLÅTANDEN

Utlåtanden om författningsförslag mm.

De utlåtanden som ges i samband med remissbehandlingen av regeringens propositioner och av förordningar utgör en viktig del av den laglighetskontroll som omfattar lagberedningen. I samband med remissbehandlingen finns det bättre möjligheter att påverka författningsförslagen än i senare beredningsfaser. Målsättningen är därför att tyngdpunkten för laglighetskontrollens del ska ligga vid remissfasen. Vid justitiekanslersämbetet följer man systematiskt remisshandlingarna. Utlåtanden ges både på begäran och, på grundval av uppföljningen, på eget initiativ.

I utlåtandena uppmärksammas rättsliga aspekter. Vid utarbetandet av utlåtandena utnyttjas också information som fås vid den övriga laglighetskontrollen, t.ex. vid behandlingen av klagomål och ärenden som undersöks på eget initiativ samt vid laglighetskontrollbesök. Utifrån denna information är det möjligt att bedöma också hur pass väl författningsutkasterna är utformade med avseende på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

I så gott som alla utlåtanden som gavs om författningsförslag fästes det vikt vid att det fanns skäl att göra en mer omfattande och mång-

sidigare 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 i likhet med året innan skyddet för personuppgifter. EU-lagstiftningen, den nya nationella lagstiftningen och riksdagens grundlagsutskotts senaste praxis inom detta område hade i varierande utsträckning beaktats i författningsförslagen. Hur väl utlåtandena beaktats vid den fortsatta beredningen av författningsförslagen granskades regelmässigt i samband med förhandsgranskningen av regeringspropositioner och granskningen av föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträde.

Anvisningar för utarbetande av regeringspropositioner

I sitt utlåtande om anvisningarna för utarbetande av regeringspropositioner framhöll justitiekanslern vikten av att anvisningarna är begripliga ur lagberedarnas synvinkel. Det fanns behov av att i anvisningarna tydligare föra fram när det i propositionerna ska redogöras för vilka konsekvenser som medförs rörande de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, och när det finns behov av att

utarbete en rättslig bedömning av propositionens förhållande till grundlagen och till internationella förpliktelser om de mänskliga rättigheterna. Vidare poängterade justitiekanslern att remissvaren ska refereras i tillräcklig omfattning i propositionerna (OKV/91/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Maija Salo).

Avgifter för utrikesförvaltningens prestationer

Biträdande justitiekanslern gav ett utlåtande om utrikesministeriets förordning om avgifter för utrikesförvaltningens prestationer. Avsikten var att genom förordningen fastställa avgifter för omprövningsförfarandet i viseringsärenden.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i synnerhet omprövningsbegärandenas karaktär av förvaltningsinternt förfarande för rättelse av klara och uppenbara fel, och dryftade risken för att den föreslagna avgiftens storlek i alltför hög grad höjer tröskeln för att begära omprövning. Den höga avgiften hade motiverats bl.a. med att sökanden alltid kan lämna in en ny visumansökan. Denna motivering var emellertid inte rättsligt hållbar, eftersom det genom de lagändringar som gjorts under de senaste åren uttryckligen har föreskrivits att omprövnings- och besvärsförfarandet utgör en del av viseringsförfarandet, på det sätt som kraven på en rättvis rättegång förutsätter, och eftersom syftet är att klara och uppenbara fel ska rättas förvaltningsinternt före en eventuell domstolsbehandling.

Enligt biträdande justitiekanslern gällde det vid den fortsatta beredningen ännu att överväga beloppet av den avgift som tas ut för behandlingen av omprövningsbegäranden samt dess förhållande till tillgodoseendet av principerna om en rättvis rättegång och god förvaltning (OKV/5/20/2019; utlåtandet gavs av biträdande

justitiekansler Mikko Puumalainen och ärendet föredrogs av Anu Rätty).

Behandling av personuppgifter inom migrationsförvaltningen

Biträdande justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen.

Biträdande justitiekanslern föreslog bl.a. preciseringar av ordalydelsen i vissa bestämmelser om behandlingen av personuppgifter mellan den personuppgiftsansvarige som ursprungligen samlat in uppgifterna och en annan personuppgiftsansvarig, samt om utlämnandet av uppgifter som hör till särskilda personuppgiftskategorier mellan myndigheter. Dessutom ansåg han att det skulle övervägas huruvida det i samband med uppgifter om iakttagelser eller vid bedömningen av sådana uppgifters tillförlitlighet och korrekthet alltid borde anges varifrån uppgiften härrör sig eller, om källan inte är känd, ges uppgifter om detta (OKV/22/20/2019; utlåtandet gavs av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och ärendet föredrogs av Anu Rätty).

Offentlig arbetskrafts- och företagservice

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till ändring av lagen om offentlig arbetskrafts- och företagservice och lagen om sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen.

I propositionen föreslogs det att bedömningen av servicebehovet och ett förslag till sysselsättningsplan ska utarbetas digitalt. Det var fråga om förtydligande ändringar, eftersom utgångspunkten är att EU:s allmänna dataskyddsförordning förbjuder enskilda automatiserade beslut. Enligt

justitiekanslern innefattar digitalt utarbetande av beslut inte i sig ännu att det är fråga om en automatiserad funktion. Med tanke på lagstiftningens tydlighet bör man i regleringen använda termer som klart uttrycker regleringens syfte. Justitiekanslern ansåg därför att det var motiverat att ändra förslaget så att det tydligt framgår att det är en automatiserad funktion som avses i de aktuella bestämmelserna.

Dessutom föreslog justitiekanslern preciseringar i de motiveringar där propositionens förhållande till dataskyddsförordningen bedömdes. I dataskyddsförordningen anges det att den registrerade har rätt att inte bli föremål för ett beslut som enbart grundas på automatiserad behandling av personuppgifter och att denna rätt inte är begränsad endast till avgöranden som vedertaget anses vara myndighetsbeslut. Enligt förordningens ingress gäller det att beakta ett automatiserat besluts konsekvenser för den som är föremål för beslutet. Vid behandlingen av hälsouppgifter kan dessutom enbart informationen om huruvida hälsotillståndet inverkar på det jobb som kunden söker eller den utbildning som han eller hon söker till betraktas som sådana uppgifter om hälsa som avses i dataskyddsförordningen, oberoende av om kunden ger en närmare redogörelse för sitt hälsotillstånd eller inte (OKV/50/20/2019; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Pekka Liesivuori).

Skjutvapenlagstiftningen

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till ändring av ikraftträdandebestämmelser i skjutvapenlagen. Ändringarna föranleddes av att etableringen av polisens vapenregistersystem hade fördröjts.

Justitiekanslern ansåg att det med avseende på god förvaltning är viktigt att datasystemen är tillräckligt färdiga och hinner testas innan bestäm-

melserna om dem och om en till dem anknuten anmälningsplikt blir tillämpliga.

Som en allmän iakttagelse angående skjutvapenlagstiftningen och förslagen till ändring av den konstaterade justitiekanslern att sådan reglering som är tekniskt komplicerad och snårig kan föranleda en ökning av oavsiktligt regelstridigt förfarande och därmed även öka bruket av olika rättsmedel. Många olika aktörer blir tvungna att tillämpa bestämmelserna. Ju mer heterogen den skara som tillämpar författningarna är, desto mer önskvärt är det att författningarna är så tydliga som möjligt och lätta att tillägna sig (OKV/63/20/2019; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Tom Smeds).

Äldreomsorgslagen

Justitiekanslern gav ett utlåtande om propositionen gällande ändring av lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre (äldreomsorgslagen). Propositionen innefattade förslag till bestämmelser om personaldimensioneringen vid verksamhetsenheter för långvarigt serviceboende med heldygnsomsorg och långvarig institutionsvård för äldre samt bestämmelser om ett enhetligt bedömnings- och uppföljningssystem som ska användas vid utredning och bedömning av äldre personers servicebehov.

Justitiekanslern ansåg att propositionens målsättning och allmänna utgångspunkter var motiverade med tanke på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna, såsom rätten till likabehandling och tillräckliga social- och hälsovårdstjänster för äldre. Utfärdandet av bestämmelser om bedömningen av behovet av vård och service och om kraven på personaldimensioneringen förbättrar rättssäkerheten och likabehandlingen i förhållande till den tidigare styrmodellen som baserar sig på rekommendationer.

Av propositionen att döma utgör en tillräcklig personaldimensionering ett villkor för att propositionens målsättningar ska nås (högklassiga tjänster för klienter i samband med serviceboende och institutionsvård samt förbättrad klient- och patientsäkerhet). Justitiekanslern ansåg att möjligheterna att uppnå målen äventyras om kommunerna och samkommunerna inte har ekonomiska möjligheter att iaktta den lagstadgade personaldimensioneringen t.ex. på grund av att kostnaderna blir större än beräknat eller behövlig personal inte står att få. Han underströk att det bör ses till att kommunerna och samkommunerna har tillgång till resurser som är förenliga med behovet, så att de kan verkställa lagändringen i praktiken och så att det finns tillräckligt med yrkesutbildade personer för den personalökning som reformen förutsätter.

Justitiekanslern tog även upp de problem som i samband med laglighetskontrollen uppdragats i fråga om egenkontrollen inom socialvården, och konstaterade att det är oklart om kvaliteten på tjänsterna för äldre och de äldres rättigheter kan tryggas på ett behörigt sätt genom egenkontroll. Även om avsikten var att i samband med det fortsatta arbetet bedöma hur väl tillsynen fungerar samt behoven av att utveckla tillsynen, bör tillsynens tillräcklighet och funktion säkerställas redan när de föreslagna ändringarna träder i kraft, så att det blir möjligt att garantera att ändringarna verkställs och att de äldres rättigheter tillgodoses (OKV/57/20/2019; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Marjo Mustonen).

Punktbeskattning och bilbeskattning

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till en reform av förfarandena för punktbeskattning och bilbeskattning.

Justitiekanslern ansåg att de automatiserade beskattningsförfarandena medför goda möjligheter att säkerställa dels att ärendena behandlas snabbt och felfritt och i överensstämmelse med serviceprincipen, dels att kundernas behov beaktas. Det behövs dock en tillräcklig och tydlig rättslig grund för det automatiserade beslutsfattandet och de automatiserade förfarandena. Det bör säkerställas att grunderna för god förvaltning och tjänsteansvaret iaktas i samband med förfarandena. Vid den fortsatta beredningen fanns det enligt utlåtandet skäl att bedöma bl.a. huruvida propositionen gav en tillräcklig rättslig grund för utnyttjandet av automatisering samt att närmare redogöra för vilken typ av automatisering det är fråga om. Dessutom fanns det anledning att ta hänsyn till grundlagsutskottets ställningstaganden och riksdagens biträdande justitieombudsmans avgörande om Skatteförvaltningens automatiserade beslutsfattande (EOAK/3379/2018). Beredningen skulle även samordnas med den beredning av allmän lagstiftning som pågick vid justitieministeriet.

Enligt justitiekanslern gällde det att vid den fortsatta beredningen bedöma i vilken mån bestämmelserna om automatiserat förfarande kan samlas i lagen om beskattningsförfarande och i vilken mån det är motiverat att det finns särskilda bestämmelser som berör punktbeskattning och bilbeskattning. Vidare fanns det skäl att i motiveringen i avsnittet rörande lagstiftningsordningen tas in en bedömning av hur kraven på god förvaltning och offentlighetsprincipen skulle komma att tillgodoses i samband med de automatiserade förfarandena och av hur propositionen uppfyller kraven i EU:s dataskyddsförordning. Likaså fanns det skäl att bedöma i vilken mån det är fråga om behandling av personuppgifter och huruvida det är fråga om sådant beslutsfattande eller sådan profilering som avses i dataskyddsförordningen (OKV/75/20/2019;

utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Outi Kostama).

Europeiska åklagarmyndigheten

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till komplettering av rådets förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten EPPO (EPPO-förordningen).

Enligt justitiekanslern är EPPO-förordningen och den kompletterande nationella lagstiftningen i princip mycket behövliga och motiverade. Ur laglighetskontrollens synvinkel väckte helheten emellertid frågor som det fanns skäl att precisera vid den fortsatta beredningen.

De europeiska åklagare som avses i EPPO-förordningen är oavhängiga av alla nationella myndigheter när de behandlar brottmål som hör till deras behörighet. Denna oavhängiga ställning gäller i princip också förhållandet till de nationella högsta laglighetsövervakarna. Mångtydiga gränsdragningssituationer kan dock förekomma i sådana fall där justitiekanslern eller justitieombudsmannen förordnar att en förundersökning ska inledas och utför åtalsprövning t.ex. i ett tjänstebrottsärende som gäller en domare, och där det finns direkta kopplingar till behandlingen av brottmål som hör till de europeiska åklagarnas behörighet.

Enligt justitiekanslerns ståndpunkt var det befogat att i propositionen ta in en heltäckande beskrivning av helheten av den laglighetskontroll som hör samman med EPPO och som utövas exempelvis av EU-domstolen och Europeiska ombudsmannen samt de nationella högsta laglighetsövervakarna. Dessutom gällde det att komplettera förslagen om behörighetsfördelningen mellan de nationella åklagarna och EPPO. Vidare konstaterades det att riksåklagaren, som omfattas av justitiekanslerns och justitie-

ombudsmannens övervakningsbehörighet, inte kan avgöra behörighetsfrågor i ett ärende där justitiekanslern eller justitieombudsmannen är part (OKV/29/20/2019; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Petri Rouhiainen).

Ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och förverkande

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lagstiftning som kompletterar EU:s förordning om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och förverkande. Med hjälp av EU-förordningen genomförs och effektivteras det ömsesidiga erkännandet av beslut om frysning och förverkande inom EU. I samband med verkställigheten av beslut är det endast i begränsad utsträckning möjligt att pröva lagligheten av substansinnehållet i ett beslut som fattats i en annan stat.

Enligt justitiekanslern är det nödvändigt att i en sådan regleringskonstellation undersöka hur det grundlagsenliga rättsskyddet tillgodoses med avseende på hur väl verkställighetsförfarandet inklusive besvär förfarandet tillsammans med EU-lagstiftningen och förfarandet vid den domstol eller myndighet som meddelat beslutet uppfyller rättsskyddskraven. Rättsskyddet måste granskas ur målsägandens och brottsoffrets synvinkel samt med avseende på dem vars rättigheter och skyldigheter frysning- och förverkandeförfarandena riktar sig mot.

Justitiekanslern konstaterade att eventuella praktiska problem som hänför sig till det ömsesidiga erkännandet och tillämpningen av den nuvarande lagstiftningen inte tagits upp i propositionen, och att det inte hade presenterats någon uppskattning av mängden arbetsuppgifter. I propositionen hade det inte heller redogjorts för förhållandet mellan utredningen av ett ärende som

hör samman med ändringssökande och det sedvanliga förfarande som föreskrivs i lagen om rättegång i brottmål. Vidare fanns det skäl att mer ingående utvärdera förslaget om att egendom som dömts förverkad ska kunna tilldömas den kränkta i form av skadestånd eller återbäring, både ur ett praktiskt perspektiv och med avseende på det nationella handlingsutrymme som EU-förordningen medger. Vid den fortsatta beredningen gällde det att i propositionen också beakta den nya lagen om Åklagarmyndigheten. Då denna lag trädde i kraft utsträcktes åklagarnas behörighet till att omfatta hela landet.

Justitiekanslern ansåg dessutom att motiveringen i avsnittet gällande lagstiftningsordningen behövde kompletteras med en översikt över hur rättsskyddet i praktiken tillgodoses och över hur väl processerna fungerar som helhet. Dessutom fanns det skäl att ta upp åklagarnas ovan nämnda nationella behörighet och behovet av att koncentrera ärenden till sådana åklagare som är förtrogna med dem (OKV/37/20/2019; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Markus Löfman).

Säkerhetsklassificering av handlingar

Justitiekanslern gav ett utlåtande om förordningen om säkerhetsklassificering av handlingar. Avsikten var att förordningen skulle utfärdas med stöd av lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen. Justitiekanslern ansåg att förordningen i huvudsak är befogad och behövlig.

Enligt förslaget skulle bara personer vars pålitlighet fastställts och som på grund av sitt behov av att få uppgifter har ett särskilt tillstånd till det få tillträde till ett i förordningen avsett säkerhetsområde utan följeslagare. Om behov av att få uppgifter utgör en förutsättning för tillträde

skulle alltså t.ex. städare och andra som utför service- och underhållsarbete på fastigheten hindras från att få tillträde till säkerhetsområdet utan följeslagare också när säkerhetsklassificerad information inte behandlas inom säkerhetsområdet. Justitiekanslern ansåg det således vara befogat att i förordningen i stället för behov av att få uppgifter föreskriva om tillträde till säkerhetsområdet på grund av ett nödvändigt behov som hänför sig till arbetsuppgifter (OKV/25/20/2019; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Pekka Liesivuori).

Genomcentret och behandling av genomdata

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag till Genomcentret och om förutsättningarna för behandling av genomdata. Han ansåg att den föreslagna regleringen behövs för ett balanserat tillgodoseende av olika grundläggande fri- och rättigheter. Enligt honom hade man i propositionen strävat efter ett balanserat tillgodoseende av olika grundläggande fri- och rättigheter, och lyckats väl med att identifiera de till självbestämmanderätten anknutna dimensionerna i EU-rätten, Europarådets biomedicinkonvention och Europadomstolens praxis samt Finlands grundlag.

Justitiekanslern ansåg emellertid att det fanns skäl att ännu noggrannare bedöma tillgodoseendet av det krav på dataskydd som standard och inbyggt dataskydd som anges i EU:s allmänna dataskyddsförordning, samt iakttagandet av den riskbaserade metod som anges i dataskyddsförordningen. I finsk statsförfattningsrätt förutsätts det att bestämmelser som kan betraktas som inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara exakta och noggrant avgränsade. Samtidigt utvecklas dock metoderna för analys, behandling och utnyttjande av genomdata

snabbt, liksom metoderna för databehandling och samkörning av data över lag.

Justitiekanslern ansåg att den utgångspunkt enligt vilken alla uppgifter som hänförs till genom inte betraktas som personuppgifter är adekvat. Med anknytning till denna rättsliga gränsdragning fanns det dock behov av att i propositionen i större utsträckning analysera den dynamiska utvecklingen av data, databehandling och samkörning av data samt de möjligheter att identifiera personer som denna utveckling medför. Riskerna i anslutning till behandlingen av personuppgifter kan växa, vilket är av betydelse med tanke på tillgodoseendet av dataskyddskraven. Därför fanns det skäl att ännu se över förhållandet mellan de föreslagna definitionerna och den dynamiska utvecklingen å ena sidan och definitionerna i den allmänna dataskyddsförordningen å andra sidan.

Enligt justitiekanslern behövde beslutsprocesserna vid givandet och utlämnandet av genomdata samt rättsskyddet i anslutning till detta i högre grad uppmärksammas i propositionen. Av propositionen framgick det t.ex. inte tydligt vilken aktör som kan lämna ut genomdata och under vilka förutsättningar detta kan ske (OKV/19/20/2019; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Minna Pulkkinen).

Besvärsrätt i barnskyddsärenden

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av barnskyddslagen. Enligt propositionen skulle barnskyddslagens hänvisningar till förvaltningsprocesslagen ersättas med hänvisningar till den nya lagen om rättegång i förvaltningsärenden. I propositionen föreslogs ingen avvikelse från det system med besvärstillstånd som föreskrivs i den nya lagen och som innebär att det krävs

tillstånd för att anföra besvär hos högsta förvaltningsdomstolen. Tillståndsplikten gäller därmed också de barnskyddsärenden som förvaltningsdomstolen avgör i första instans, dvs. ärenden som berör tvångsomhändertagande och därmed anknuten placering i vård utom hemmet.

I propositionen motiverades övergången till besvärstillståndsförfarandet med att detta förkortar rättsprocessen. Det rättsskydd som förvaltningsdomstolarna ger anses uppfylla de rättsskyddskrav som ställs med tanke på barnskyddsärendenas art och betydelse. Justitiekanslern ansåg att han kunde instämma i denna uppfattning, förutsatt att förvaltningsdomstolarna tilldelas tillräckliga resurser och man drar försorg om deras övriga verksamhetsförutsättningar.

Enligt justitiekanslern fanns det skäl att i propositionen närmare redogöra för förvaltningsdomstolarnas faktiska möjligheter att garantera att rättssäkerheten tillgodoses tillräckligt snabbt och på ett heltäckande sätt. I samband med biträdande justitiekanslerns laglighetskontrollbesök hos förvaltningsdomstolarna under åren 2018–2019 hade det nämligen framgått att det förekom utmaningar i förvaltningsdomstolarnas arbete.

Justitiekanslern konstaterade att grundlagen förutsätter att rättsskyddets tillräcklighet bedöms i varje enskilt fall för sig, med hänsyn till arten av och betydelsen hos respektive ärendekategori. I och med övergången till systemet med besvärstillstånd påverkas möjligheten att söka ändring i beslut om alla mest genomgripande barnskyddsåtgärder. Eftersom rättsskyddets tillräcklighet i fråga om dessa ärenden de facto blev föremål för bedömning i och med propositionen ansåg justitiekanslern att lagförslaget behövde hänskjutas till grundlagsutskottet för bedömning (OKV/31/20/2019; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Outi Kauppila).

Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott

Till riksdagsutskotten gavs sammanlagt 16 sakkunnigutlåtanden under verksamhetsåret (29 året innan). Av de 16 sakkunnigutlåtandena gavs fem vid 2018 års riksmöte, och de refererades i berättelsen för år 2018. En faktor som bidrog till att antalet utlåtanden var färre år 2019 utgjordes av det uppehåll i riksdags- och regeringsarbetet som berodde på riksdagsvalet och regeringsbytet.

I de utlåtanden som gavs till utskotten uppmärksammades sådana synpunkter som det av rättsliga skäl var motiverat att beakta vid behandlingen av de aktuella regeringspropositionerna i riksdagen. Liknande synpunkter hade lagts fram redan i justitiekanslerns utlåtanden vid beredningen av regeringspropositionerna, men de hade inte gett anledning att framställa anmärkningar enligt 112 § i grundlagen vid laglighetskontrollen av beslutsfattandet i statsrådet.

Frivilligt försvar

Försvarsutskottet begärde ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till ändring av lagen om frivilligt försvar (RP 254/2018 rd). Justitiekanslern ansåg att det med avseende på grundlagen, det allmännas roll och individens rättigheter och skyldigheter är befogat att det finns mycket noggranna och exakta bestämmelser om det frivilliga försvaret och om utbildningen i anknytning till det (OKV/1/21/2019; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Tom Smeds).

Reservpoliser

Förvaltningsutskottet begärde ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om reservpoliser (RP 137/2018 rd). Justitiekans-

lerns utlåtande baserade sig på det utlåtande om samma proposition som han hade gett till riksdagens försvarsutskott år 2018. I utlåtandet lyfte han fram vikten av att reservpoliserna ges tillräcklig utbildning (OKV/2/21/2019; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Tom Smeds).

Vägs katt för tunga lastbilar

Grundlagsutskottet begärde ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om vägs katt för tunga lastbilar (RP 314/2018 rd). Justitiekanslern konstaterade att propositionen innefattade en avsevärd risk för en uppenbar konflikt med EU-rätten. I ärendet var det fråga om i vilken mån en sådan konflikt kan innebära en konflikt med Finlands grundlag (OKV/4/21/2019; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Johanna Koivisto).

Utvecklande av konsekvensbedömningen

Revisionsutskottet begärde ett utlåtande om sitt granskningstema som berörde utvecklandet av bedömningen av författningsförslagets konsekvenser (O 48/2019 rd). Justitiekanslern konstaterade att situationen för lagberedningens del och kvaliteten på lagstiftningen samt helhetsbilden av konsekvensbedömningen är mycket varierande. Lagberedningen är ofta av hög eller åtminstone god kvalitet, men det har dock visat sig vara svårt att genomföra vidsträckta samhälleliga reformer och att samordna flera lagstiftningsprojekt. De största utvecklingsbehoven hänför sig därför till sådan tvärssektoriell beredning där mycket varierande perspektiv och målsättningar jämkas samman.

Enligt justitiekanslern finns det generellt ett behov av att förbättra konsekvensbedömningen i

regeringspropositionerna. De konsekvenser som hänför sig till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, vilka är föremål för särskild uppmärksamhet vid laglighetskontrollen, bedöms relativt sällan. Dessutom kan det konstateras att skillnaderna mellan dessa konsekvenser och motiveringen i avsnittet om lagstiftningsordningen inte alltid uppfattas i samband med lagberedningen.

Justitiekanslern ansåg att det centrala problemet i samband med lagberedningen är att tidtabellerna är alltför strama, vilket oundvikligen inverkar också på konsekvensbedömningens kvalitet. Det gäller att inlemma konsekvensbedömningen i hela lagberedningsprocessen och att anslå tillräckligt med tid och multiprofessionell kompetens för den. Dessutom bör man vid bedömningen beakta sådana nya aspekter som är av växande betydelse, såsom miljön och kommande generationers rättigheter samt digitaliseringen och annan teknisk utveckling (OKV/16/21/2019; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Maija Salo).

Kyrkolagen

Grundlagsutskottet begärde ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till kyrkolag (RP 19/2019 rd). Propositionen innehöll ett förslag till en ny kyrkolag för evangelisk-lutherska kyrkan i Finland.

Undervisnings- och kulturministeriet svarade för beredningen av den nya kyrkolagen inför dess föredragning för statsrådet, men därförinnan skedde den egentliga beredningen med tillhörande remissbehandling vid Kyrkostyrelsen. Justitiekanslern ombads inte ge något utlåtande om propositionen. I samband med granskningen av statsrådets föredragningslista föreslog justitiekanslern inga rättelser eller kompletteringar av

propositionen, eftersom en proposition med förslag till kyrkolag enligt den gällande kyrkolagen ska överlämnas till riksdagen sådan den framställts av kyrkomötet. Ifall det hade varit fråga om vanlig lagstiftningsordning skulle justitiekanslern ha begärt komplettering av motiveringen i avsnittet om lagstiftningsordningen. I samband med statsrådsbehandlingen fanns det inte skäl för laglighetsövervakaren att framställa några särskilda anmärkningar om propositionen eller om överlämnandet av den till riksdagen. Ifall justitiekanslern hade haft tillfälle att ge ett utlåtande om propositionen skulle det emellertid ha varit möjligt att i samband med beredningen utföra en bättre bedömning av motiveringen i avsnittet om lagstiftningsordningen samt av hela propositionens grundlagsenlighet.

Det föreslogs att den nya lagen ska innehålla bestämmelser om att församlingar och kyrkliga samfälligheter ska få använda uppgifterna i kyrkböckerna för att sköta de uppgifter och fullgöra de skyldigheter som föreskrivs för dem i lag. Justitiekanslern konstaterade att uppgifter som ingår i kyrkböcker kan röja en persons religiösa övertygelse och därmed vara känsliga uppgifter. Det ska föreskrivas tillräckligt detaljerat om de tillåtna användningsändamålen för och utlämnandet av sådana uppgifter i lag. Utgående från propositionen förelåg det inte full klarhet på denna punkt. Justitiekanslern ansåg att det därför skulle vara bättre med exaktare reglering.

Justitiekanslern ansåg vidare att motiveringen i avsnittet om lagstiftningsordningen var bristfällig eftersom den inte innefattade någon redogörelse för propositionens förhållande till EU:s allmänna dataskyddsförordning eller för skyddet för personuppgifter som en grundläggande fri- och rättighet. Dessutom skulle det ha funnits skäl att i motiveringen behandla tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna samt garantierna för god förvaltning och rättsskyddet (OKV/11/21/2019;

utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Outi Kostama).

Laglighetskontroll av underrättelseverksamheten

Underrättelsetillsynsutskottet begärde ett utlåtande om aktuella frågor kring laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten (O 40/2019 rd).

Enligt justitiekanslern ska systemet för extern tillsyn över och intern kontroll av underrättelseverksamheten, som omfattar förhandskontroll, kontroll i realtid och efterhandskontroll, vara heltäckande. Effektiv tillsyn inbegriper 1) trovärdig och tillförlitlig intern kontroll hos underrättelsemyndigheterna, 2) trovärdig rättslig övervakning och domstolstillsyn som aktörer oavhängiga av underrättelseorganisationen utövar på grundval av tillräckliga befogenheter att få information och andra befogenheter, samt 3) demokratisk tillsyn över underrättelseorganen.

I utlåtandet behandlade justitiekanslern sin roll inom tillsynen över underrättelseverksamheten. Justitiekanslerns särskilda uppgifter i samband med tillsynen över de högsta statsorganens verksamhet har inneburit att justitiekanslerns tillsynsverksamhet har inriktats särskilt på granskningen av strukturella frågor rörande tillgodosendandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. För underrättelseverksamhetens del innebär detta att justitiekanslern övervakar beredningen av författningar som berör underrättelseverksamheten och sådana avgöranden rörande anordnandet av underrättelseverksamhet samt t.ex. underrättelseverksamhetens strategiska nivå som hör till den högsta regeringsmaktens ansvarsområde.

Regeringsmaktens åtgärder är enligt justitiekanslerns uppfattning av stor betydelse när det gäller hur underrättelseverksamheten och den information som verksamheten ger ska utnytt-

jas på strategisk nivå. Regeringsmakten tilldelar uppdragen, särskilt när det gäller den militära underrättelseverksamheten. Också granskningen av lagstiftningen om hemliga metoder för inhämtande av information och om underrättelseverksamheten bör betraktas som viktig bl.a. för det framtida utvecklandet av säkerhetsmyndigheternas befogenheter att inhämta information och befogenheter för underrättelseinhämtning.

Till tyngdpunktsområdena och styrkorna för den laglighetskontroll som justitiekanslern utövar hör i vid bemärkelse också den högsta laglighetskontrollen av rättsväsendet. Enligt justitiekanslern är det ändamålsenligt att de perspektiv som tillsynen över domstolarna och advokaterna ger utnyttjas vid tillsynen över hemliga metoder för inhämtande av information och över underrättelseverksamheten. I samband med tillsynen över domstolarna och advokaterna kan det även uppdagas omständigheter som berör dessa aktörers agerande i underrättelsefrågor.

Justitiekanslern ansåg att det unika i justitiekanslerns verksamhet utgörs av att justitiekanslern får en heltäckande överblick över hela rättssystemet, som sträcker sig från det konkreta tillgodosendandet av individens rättigheter till granskningen av författningarnas grundlagsenlighet och det därtill anknutna främjandet av olika rättigheter på ett mer allmänt plan. Detta innebär också att justitiekanslern i och med de ovan nämnda särskilda uppgifterna även i fortsättningen har en roll inom tillsynen över underrättelseverksamheten (OKV/12/21/2019; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Markus Löfman).

Behandling av personuppgifter inom migrationsförvaltningen

Förvaltningsutskottet begärde ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om

behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen (RP 18/2019 rd).

Biträdande justitiekanslern hade gett inrikesministeriet ett utlåtande (OKV/22/20/2019, se s. 72) om samma proposition. Justitiekanslern hade dessutom bett om att få propositionen för förhandsgranskning (angående laglighetskontrollen av lagberedningen, se s. 53). De synpunkter som hade framförts i utlåtandet och vid förhandsgranskningen hade till väsentliga delar beaktats i den slutliga propositionen. Vid övervakningen av lagenligheten i fråga om statsrådets beslutsfattande konstaterades det att propositionen uppfyllde de rättsliga krav och formkrav som ställs i samband med överlämnandet till riksdagen, och att det inte fanns några rättsliga hinder för att överlämna den.

Grundlagsutskottet hade gett ett utlåtande om en tidigare proposition som gällt samma sak men förfallit (GrUU 62/2018 rd). Grundlagsutskottet hade krävt preciseringar av den föreslagna regleringen om automatiserat individuellt beslutsfattande. Dessutom hade grundlagsutskottet konstaterat att det fanns skäl för justitieministeriet att utreda behovet av att reglera frågor som tangerar automatiserat beslutsfattande genom allmänna förvaltningslagar.

I motiveringen till den nya propositionen presenterades omständigheter på grundval av vilka särskilt förslagen om automatiserat beslutsfattande ansågs vara viktiga och det inte ansågs befogat att invänta sådan beredning av allmän lagstiftning som grundlagsutskottet i sitt utlåtande hade ansett vara behövlig. Dessutom hade motiveringen till enskilda bestämmelser kompletterats. Enligt justitiekanslerns uppfattning innehöll propositionen dock ännu öppna frågor kring realiseringen av god förvaltning, tjänsteansvaret och skadeståndsskyldigheten.

Enligt justitiekanslern är det med tanke på tillräckliga garantier för god förvaltning befogat

att regleringen om automatiserat beslutsfattande i huvudsak grundar sig på EU:s allmänna dataskyddsförordning och allmän lagstiftning. I det aktuella fallet fanns det således skäl att ännu noggrant dryfta huruvida det fanns tillräckliga grunder för att snabbt ta i bruk automatiserat beslutsfattande, med hänsyn till lagstiftningens översiktlighet samt risken för att speciallagstiftningen blir splittrad. Frågan behövde granskas ur ett större perspektiv än bara med tanke på migrationsförvaltningens behov. Samtidigt förenade sig justitiekanslern med den bedömning som framförts i propositionen om att automatiserat beslutsfattande kan effektivisera verksamheten och framför allt försnabba ärendenas behandling på ett sådant sätt som är godtagbart med tanke på att behandlingen enligt kraven på god förvaltning ska vara snabb och ske utan dröjsmål (OKV/18/21/2019; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Anu Rätty).

EU:s gemensamma resolutionsfond

Grundlagsutskottet begärde ett utlåtande om statsrådets utredning om tidigarelagt införande av den gemensamma säkerhetsmekanismen för den gemensamma resolutionsfonden samt ändringar i avtalet om överföring av och ömsesidighet för bidrag till den gemensamma resolutionsfonden (E 45/2019 rd). I utredningen gavs riksdagen information om ändringar i arrangemangen för tryggnad av Europeiska bankunionens finansiella stabilitet och resolutionsmekanism.

Enligt utredningen var avsikten att tidigarelägga överföringen av bidrag till den gemensamma resolutionsfonden och ibruktagandet av fonden. Den ursprungliga tidsgränsen var utgången av år 2023. Det var fråga om att tidigarelägga ett redan överenskommet arrangemang ikraftträdande och därmed påskynda den successiva övergången. Syftet var att påskynda införan-

det av den gemensamma säkerhetsmekanism som inrättats i anslutning till Europeiska stabilitetsmekanismen. Säkerhetsmekanismen är avsedd att vara den finansieringskälla som tillgrips som en allra sista utväg vid gemensam krislösning. Säkerhetsmekanismen tillgrips om de andra finansieringskällorna är tomma och om medlen i resolutionsfonden inte räcker till för att avhjälpa en eller flera krissituationer.

Enligt justitiekanslerns uppfattning begränsar de föreslagna ändringarna inte riksdagens budgetmakt på ett sådant sätt som avses i grundlagsutskottets utlåtandepraxis, och för finska staten kommer de inte att medföra sådana ansvarsförbindelser som kan äventyra möjligheterna att svara för grundlagsenliga förpliktelser. Grundlagen verkade inte medföra några särskilda hinder för att tidigare lägga införandet av den gemensamma säkerhetsmekanismen eller för att ändra avtalet. Det väsentligaste kriterium som grundlagsutskottet omfattat i sin tidigare praxis verkade utgöras av kravet på införande av ett heltäckande och primärt investerarskydd, likabehandling av bankerna, samt undvikande av moraliska risker genom att bankerna genuint reducerar och förenhetligar sina risknivåer i överensstämmelse med vad den gemensamma bankunionen förutsätter (OKV/19/21/2019; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Johanna Koivisto).

Självstyrelselagen för Åland

Grundlagsutskottet gav justitiekanslern tillfälle att ge ett utlåtande om det vilande förslaget till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland (VLF 2/2019 rd). Frågan gällde huruvida det efter att den vilande lagen stadfästs är möjligt att till riksdagen överlämna en proposition med förslag om en tidsbunden ändring av avräkningsgrunden för Åland. Enligt ikraftträdandebestämmelserna

i den vilande lagen ska avräkningsgrunden ändras om grunderna för statsbokslutet genomgår ändringar enligt de bestämmelser som ingått i en tidigare lag eller om det annars finns vägande skäl för ändring innan lagen har trätt i kraft.

Enligt justitiekanslern finns det inget hinder för att stifta en tidsbunden lag, även om de permanenta bestämmelserna om avräkningsgrunden uppenbarligen är avsedda att utgöra huvudregeln. Stiftandet av en tidsbunden lag faller inom den prövningsrätt som tillkommer regeringen när den överlämnar en regeringsproposition och som tillkommer riksdagen och landskapet när de överväger huruvida de ska godkänna den. Det finns emellertid skäl att noggrant motivera lagens tidsbundenhet, som utgör ett avsteg från huvudregeln (OKV/22/21/2019; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Laura Pyökäri).

Underrättelselagstiftningen

Grundlagsutskottet begärde ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lagstiftning om civil underrättelseinhämtning (RP 202/2017 rd). Vid behandlingen av propositionen var det fråga om att bedöma huruvida grundlagsutskottets tidigare utlåtande (GrUU 35/2018 rd) om propositionen hade beaktats på ett tillbörligt sätt i förvaltningsutskottets betänkande (FvUB 30/2018 rd).

Enligt justitiekanslerns bedömning var lagstiftningen en välbalanserad helhet. Den föranledde vissa anmärkningar men stod inte i strid med grundlagen.

Justitiekanslern uppmärksammade i synnerhet förbudet mot icke-riktad massövervakning och i anslutning därmed även definierandet av söktermer för underrättelseinhämtning, diskrimineringsförbudet och förhindrandet av diskriminerande förfaranden. Regleringen uppfyller

minimikraven, men exaktare reglering skulle ha varit befogad med tanke på tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna. Viktigast skulle det ha varit att avgränsa sökvillkoren till det nödvändigaste och att bestämma att datatrafiken inte ska få följas utöver vad underrättelseuppdraget nödvändigtvis förutsätter, och inte heller för något annat ändamål än utförande av underrättelseuppdraget.

De allmänna principerna om underrättelseverksamhet hade enligt justitiekanslerns uppfattning utformats snävt i den lag som gäller underrättelseinhämtning avseende datatrafik. Han konstaterade att likabehandlingskravet och diskrimineringsförbudet inte framgick av principerna. För diskrimineringsförbudets del skulle det ha behövts en förteckning över förbjudna diskrimineringsgrunder.

Bestämmelserna om undersökning av upptagningar i den lag som gäller underrättelseinhämtning avseende datatrafik hade kompletterats med ett omnämnande av den ledning som skyddspolisens utövar, vilket grundlagsutskottet hade krävt. Av bestämmelserna framgick dock inte tydligt att den sakkunnige har en biträdande roll i sammanhanget. Justitiekanslern ansåg således att den statsförfattningsrättsliga anmärkning som grundlagsutskottet framfört inte hade beaktats tillräckligt väl.

Förvaltningsutskottet hade i sitt betänkande lagt fram ett förslag till uttalande om att riksdagen förutsätter att regeringen ska följa tillämpningen av lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning bl.a. med avseende på tillgodoseendet av rättsskyddet och rapportera om uppföljningen till riksdagen. Enligt Europadomstolens allmänna kriterier ska lagstiftaren och det allmänna kontinuerligt se till att underrättelsebefogenheterna är förenliga med grunderna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt den kläm

som förvaltningsutskottet lagt fram behövdes ett uttalande av riksdagen med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Bedömningens betydelse accentueras av att det är fråga om ny lagstiftning. Det fanns även behov av att bedöma dels skyddspolisens ställning som polismyndighet och de befogenheter som följer av denna ställning, dels skyddspolisens accentuerade roll som underrättelsemyndighet (OKV/5/21/2019; justitiekansler Tuomas Pöysti).

Grundlagsutskottet begärde ett utlåtande också om regeringens proposition med förslag till lag om militär underrättelseverksamhet (RP 203/2017 rd). Vid behandlingen av propositionen var det fråga om att bedöma huruvida grundlagsutskottets tidigare utlåtande (GrUU 36/2018 rd) om propositionen hade beaktats på ett tillbörligt sätt i försvarsministeriets betänkande (FsUB 4/2018 rd).

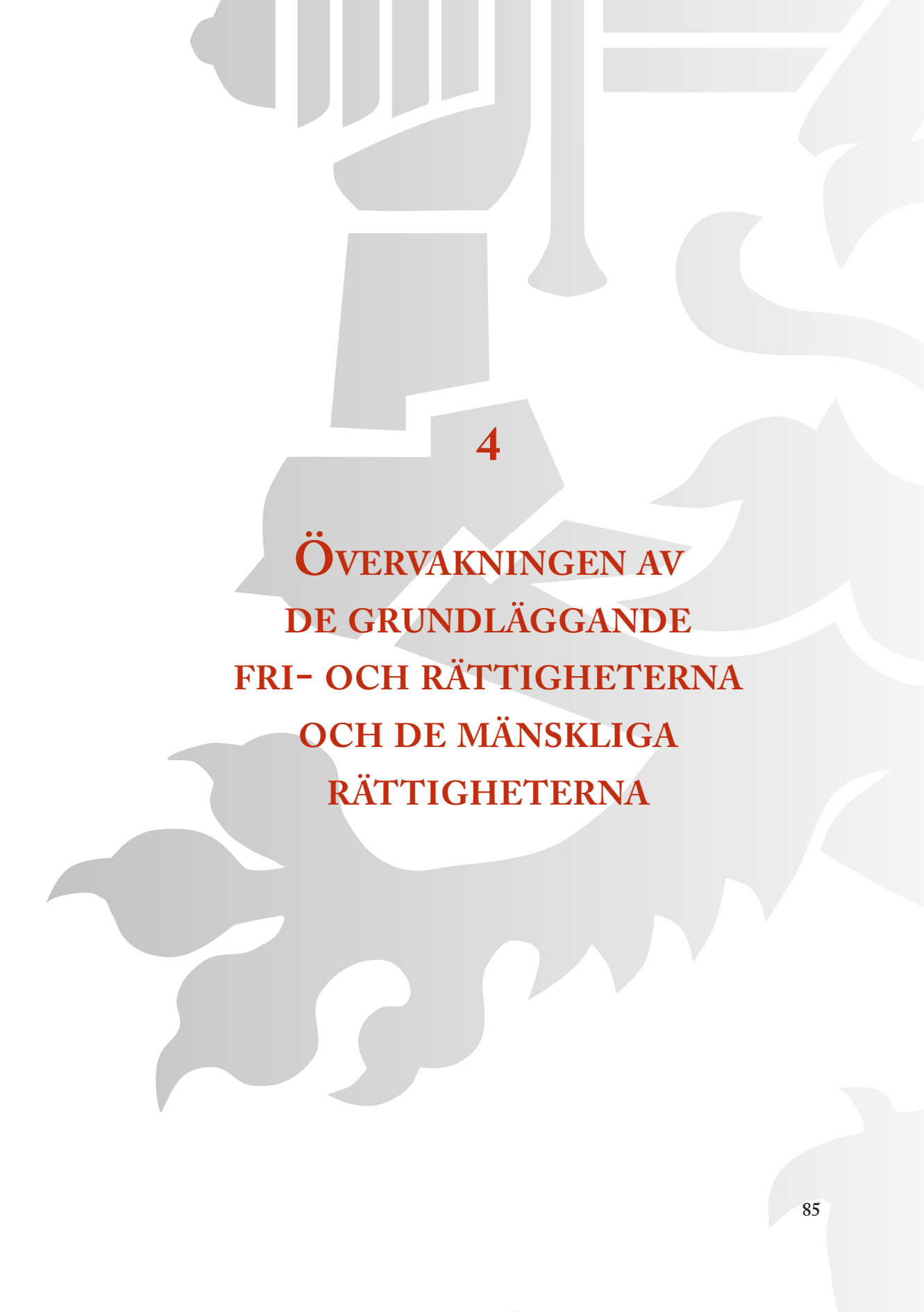
Justitiekanslern betraktade lagstiftningen om militär underrättelse som en välbalanserad helhet där de grundläggande fri- och rättigheterna har beaktats. Han betraktade lagen som förenlig med grundlagen, dock med undantag för bestämmelserna om diskrimineringsförbudet. Enligt justitiekanslern framgick inte kravet på likabehandling och diskrimineringsförbudet tillräckligt väl av bestämmelserna om förbud mot diskriminerande underrättelseverksamhet. Han föreslog att regleringen skulle kompletteras till denna del.

Justitiekanslern uppmärksammade även de allmänna grunderna för inriktningen av de sökvillkor som används vid övervakning av datatrafik. Enligt hans uppfattning borde sökvillkoren begränsas bara till det som underrättelseuppdraget nödvändigtvis kräver. Han ansåg att regleringen till denna del uppfyllde minimikraven, men att en noggrannare reglering skulle ha varit mer motiverad med tanke på tryggheten av

de grundläggande fri- och rättigheterna. Justitiekanslern ansåg det även väsentligt att uppmärksamma förbudet mot icke-riktad massövervakning och förhindrandet av godtycklig och alltför omfattande underrättelseverksamhet samt diskriminerande förfaranden.

Justitiekanslern hänvisade till det som förvaltningsutskottet i sitt ovan nämnda utlåtande (FvUB 30/2018 rd) uttalat om uppföljningen av hur ändamålsenlig lagstiftningen om civil underrättelse är, och konstaterade att det med tanke på de förpliktelser som hänför sig till de grund-

läggande fri- och rättigheterna vore motiverat att ställa krav på motsvarande uppföljningsskyldighet också i försvarsutskottets betänkande. Då skulle det finnas anledning att granska hur ändamålsenlig underrättelselagstiftningen är som helhet, hur väl de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses och framför allt om det på grundval av den praxis som utformas inom underrättelseverksamheten finns skäl att se över regleringen i syfte att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna (OKV/6/21/2019; justitiekansler Tuomas Pöysti).



4

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

INFALLSVINKEL: DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH RESURSERNA – UR ASKAN I ELDEN?

Vid främjandet av de grundläggande fri- och rättigheterna, framför allt de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna, är det ofta fråga om resurser. I praktiken är det fråga om hur mycket budgetmedel som kan anvisas för viss verksamhet, men även andra typer av resurser är relevanta. Biträdande justitiekanslern har konstaterat att ”de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses genom lagstiftning och genom resurstilldelning. Lagstiftnings- och budgetmakten står således i centrum när det gäller att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna. Tillsynen över tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna är därmed otillräcklig om den inte innefattar en förpliktelse att bedöma vilken betydelse resursbesluten har för möjligheterna att dra försorg om att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. En sådan förpliktelse bör i första hand åläggas det ministerium som utarbetar budgetförslaget, i andra hand finansministeriet och i sista hand riksdagen”¹. Grundlagsutskottet konstaterade redan i samband med

reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna att bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna ska beaktas också då riksdagen utövar sin budgetmakt (GrUB 25/1994 rd). Riksdagens grundlagsutskott har även senare uppmärksammat den bedömning av de grundläggande fri- och rättigheterna som krävs i samband med finanspolitiska beslut. Utskottet har likaså konstaterat att det bör göras en tillräckligt omfattande bedömning av vilka konsekvenser genomförandet av de lagstiftningsprojekt som hör samman med det centrala lagstadgade redskapet för planering och styrning av finanspolitiken, nämligen planen för de offentliga finanserna, har med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 19/2016 rd).

Inom laglighetskontrollen åskådliggörs sambandet mellan de grundläggande fri- och rättigheterna och resurserna ofta i och med att det anförs klagomål hos någon av de högsta laglighetsövervakarna t.ex. över dröjsmål som uppkommit vid behandlingen av ett ärende, och den myndighet som klagomålet riktats mot uppger att dröjsmålet orsakats av bristande resurser. I justitiekanslerns och riksdagens justitieombudsmans vedertagna avgörandepraxis har det dock ansetts

¹ Puumalainen, Mikko: Mitä Euroopan unionin perusoikeudet merkitsevät laillisuusvalvonnalle? I verket Lavapuro, Juha & Heinonen, Tuuli (red.): Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen. Helsingfors 2012, s. 276–277.

att resursbrist inte kan åberopas som orsak t.ex. till dröjsmål vid behandlingen av ett ärende (t.ex. OKV/2302/1/2017).

Resursfrågan aktualiserades under verksamhetsåret på flera sätt i justitiekanslersämbetets verksamhet. Bl.a. gav justitiekanslern ett utlåtande till social- och hälsovårdsministeriet om utkastet till regeringsproposition rörande personaldimensioneringen inom vården. I propositionsutkastet föreslogs det att äldreomsorgslagen skulle utökas med en förpliktelse som innebär att personaldimensioneringen ska vara minst 0,7 anställda per klient i serviceboenden med heldygnsvård och långvarig institutionsvård för äldre personer.

I utlåtandet konstaterades det att propositionen gav vid handen att en tillräcklig personaldimensionering utgör ett villkor för att målen med propositionen ska uppnås (högklassiga tjänster för klienter i samband med serviceboende och institutionsvård, samt förbättrad klient- och patientsäkerhet). Möjligheterna att uppnå målen äventyras om kommunerna och samkommunerna inte har ekonomiska möjligheter att tillämpa den nämnda personaldimensioneringen t.ex. på grund av att kostnaderna blir högre än beräknat eller behövlig personal inte står att få. Bestämmelserna om de minimikrav som berör personaldimensioneringen föreslås emellertid vara bindande, vilket innebär att en underlåtelse av att iakttä dem innebär att en lagstadgad skyldighet försummas. Såsom det konstaterats i propositionens detaljmotivering, har grundlagsutskottet betonat att man samtidigt som det föreskrivs om uppgifter för kommunerna måste se till att kommunerna har faktiska förutsättningar att fullfölja sina förpliktelser. Därför betonade justitiekanslern kraftigt att man för att säkerställa att propositionens målsättningar uppnås ska se till att kommunerna och samkommunerna har tillgång till sådana resurser som motsvarar behovet, så att lagändringen kan verkställas i praktiken

och så att det finns tillgång till tillräckligt med yrkesutbildad personal för den personalökning som ändringen förutsätter (OKV/57/20/2019).

De problem som hör samman med tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna beror dock självfallet inte alltid enbart på resursbrist. En undersökning angående medicinerings för äldre personer visade att största delen av vårdarna sköter medicinerings på ett tryggt sätt. En tredjedel av vårdarna bedömde emellertid att de inte alltid lyckas sköta medicinerings i enlighet med anvisningarna och rekommendationerna. Närapå hälften bedömde att de avviker från de anvisningar och rekommendationer som berör medicinerings samt uppföljnings och bedömningens av medicinerings effekter². Detta är uppenbart av betydelse med avseende på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheter som anges i 7 § 1 och 2 mom. och 19 § 1 och 3 mom. i grundlagen.

Frågan är i vilken mån detta beror t.ex. på resursbrist, såsom brådska orsakad av underdimensionerad personal, och i vilken mån det beror på bristande kunskaper och färdigheter. Likaså kan man fråga sig i vilken mån är det är fråga om attityder och i vilken mån ledningen bidrar till saken, liksom informationssystemen och bristerna i dem. I undersökningen (s. 83) konstaterades det bl.a. att "det inte är tillräckligt att enbart säkerställa kunskaper. Vid sidan av kunskaper är det viktigaste att beakta vårdarens egen attityd och vilja att under alla omständigheter sköta medicinerings tryggt". Dessutom kan man fråga sig vilken roll upphandlingarna spelar, dvs. huruvida man vill skaffa tillräckligt högklassig service hos privata producenter. En annan fråga är om

² Karttunen, Markus: Lääkehoidon turvallinen toteuttaminen ikaantyneiden pitkäaikaishoidossa hoitohenkilöstön arvioimana. Oulun yliopiston tutkijakoulu; Oulun yliopisto, Lääketieteellinen tiedekunta; Medical Research Center Oulu. Acta Univ. Oul. D 1527, 2019, utdrag ur sammandraget.

det utövas tillsyn över serviceproducentens verksamhet efter att avtalen ingåtts.

I samband med biträdande justitiekanslerns laglighetskontrollbesök hos Regionförvaltningsverket i Södra Finland konstaterades det beträffande äldreomsorgen att man enligt regionförvaltningsverkets uppfattning under de två senaste åren i allt större utsträckning övergått till verksamhet som bygger på förtroende. Regionförvaltningsverkets iakttagelser visar även att serviceproducenterna ibland missbrukar förtroendet. Kommunerna har endast begränsade resurser för tillsynen, och de vill kunna lita på att serviceproducenterna vid vite sköter sina uppgifter i enlighet med avtalen. Det finns kommuner som kontaktar regionförvaltningsverket ifall vitena inte har någon effekt på serviceproducenterna, men det finns också kommuner som inte gör det. Det konstaterades att det i kommunerna råder oklarhet om deras ansvarsområden, varutöver det finns en alltför stor godtrogenhet i kommunerna. Ett annat problem utgörs av att informationen inte förmedlas vidare i kommunerna i samband med personalbyten (OKV/5/51/2019).

Det faktum att resursbristen och andra faktorer som försvårar verksamheten eller gör den långsammare är sammanvävda med varandra framgår av biträdande justitiekanslerns beslut gällande sådana dröjsmål som uppkommit i samband med behandlingen av ärenden rörande klagan över barnskyddet och styrningen och tillsynen över barnskyddet framför allt vid Regionförvaltningsverket i Norra Finland. De genomsnittliga behandlingstiderna för ärenden rörande klagan över barnskyddet hade sedan år 2010 varit oskäligt långa vid regionförvaltningsverket. Samma iakttagelse gällde också den övriga tillsynen över barnskyddet. Det fanns flera olika faktorer som bidragit till situationen, delvis sådana som regionförvaltningsverket inte kunnat påverka, såsom de regionala särdragen, resurserna, antalet klagomål

samt produktivitetsmålen. Regionförvaltningsverkets möjligheter att organisera sin verksamhet och styra resursanvändningen hade även påverkats av antalet årsverken och av tillståndsförfarandet i anslutning till tillsättandet av tjänster, vilket hade försämrat regionförvaltningsverkets interna möjligheter att befatta sig med problemen på ett flexibelt sätt.

I beslutet granskades saken också med avseende på ledningen av verksamheten, och det konstaterades att effektiv ledning förutsätter tillräcklig och uppdaterad information om verksamheten, så att eventuella problem kan upptäckas. Utredningen visade att regionförvaltningsverken, då de inledde sin verksamhet år 2010, inte hade tillgång till sådana informationssystem som skulle ha gett dem behövlig information för uppföljning av ärendenas behandling. Biträdande justitiekanslern betraktade detta som en allvarlig brist. Enligt utredningen hade situationen åtgärdats i och med det informationssystem som tagits i bruk år 2018. Det nya systemet har förbättrat möjligheterna att följa verksamheten inom de olika ansvarsområdena och granska hur väl resultatmålen uppnåtts. Regionförvaltningsverken hade emellertid under flera års tid varit tvungna klara sig med ett system som inte lämpade sig för uppföljning av ärendenas behandling (OKV/8/50/2018).

Det är mycket problematiskt då det händer att sådan lagstiftning som främjar de grundläggande fri- och rättigheterna – och vars målsättningar är synnerligen befogade – stiftas utan att det anvisas sådana resurser för dess verkställighet som enligt realistiska beräkningar är tillräckliga. Ännu värre är det om det över huvudtaget inte finns tillgång till behövliga resurser, såsom sådan yrkesutbildad personal som uppfyller föreskrivna behörighetskrav. Detta föranleder många problem senare. Bl.a. blir tillsynsmyndigheterna, inklusive de högsta laglighets-

övervakarna, tvungna att konstatera att lagen inte har följts. Man kan fråga sig hos vem ansvaret i en dylik situation egentligen ligger, ifall det hör hemma på "gräsrotsnivå" där fel eller försummelser sker eller någon annanstans. De eventuella problemen blir självfallet större ju mer omfattande de tänkta reformerna är. I detta sammanhang är det mycket viktigt att göra realistiska bedömningar av kostnaderna samt av var och hur behövliga tillgångar och yrkesutbildad personal står att få.

Resurserna uppmärksammades också i samband med biträdande justitiekanslerns laglighetskontrollbesök hos Tammerfors stads välfärdstjänster. Vid laglighetskontrollbesöket behandlades tillhandahållandet av mentalvårdstjänster för barn och unga i Tammerfors, tillgången till tjänster, bedömningen av servicebehovet, stadens erfarenheter av tillgången till specialiserad sjukvård och brådskande vård, iakttagandet av tidsfristerna för tillhandahållandet av psykiatrisk vård, genomförandet av vården och tiden för vården samt huruvida den vård som tillhandahålls inom den specialiserade sjukvården motsvarar vårdbehovet. Dessutom behandlades tillgången till mentalvårdstjänster och psykiatrisk vård för barn och unga som är klienter inom barnskyddet, framför allt för barn som är placerade i vård utom hemmet, samt tillgången till psykiatrisk vård för unga med missbrukarproblem. I detta sammanhang framgick det bl.a. att väntetiderna till familjerådgivningscentralen hade förlängts och att kontakterna och remisserna till rådgivningen ökat med ca 35 % sedan år 2015. Personalresurserna hade emellertid inte utökats. Det är svårt att få barnpsykiatrer till den offentliga sektorn, och det är likaså svårt att rekrytera socialarbetare. Bristen på ekonomiska resurser är stor, även om det finns politiskt stöd för mentalvårdsarbetet bland barn och unga (OKV/14/51/2019, se s. 238).

Under biträdande justitiekanslerns laglighetskontrollbesök hos Regionförvaltningsverket i Södra Finland behandlades resursfrågan såväl med avseende på regionförvaltningsverkets egen verksamhet som med avseende på den verksamhet som omfattas av dess tillsyn. De erhållna uppgifterna visade att kommunerna inom regionförvaltningsverkets område haft stora svårigheter att rekrytera behöriga socialarbetare för barnskyddet, eller ens sådana som har rätt att vara verkamma som vikarier. Det visade sig också att socialarbetarna inte har tillräckligt med tid för att träffa barnen eller ge dem möjlighet till delaktighet i sina ärenden. Regionförvaltningsverket hade inte heller haft tillräckligt med tid eller personal för att höra barnen i samband med sina tillsynsbesök. Ärendena rörande klagan över dygnetruntservicen inom äldreomsorgen hade i början av år 2019 ökat med 1 800 % i förhållande till samma tid året innan, och tillsynsbesöken hade ökat med 486 % (OKV/5/51/2019, se s. 236).

Det som anförts ovan visar att det redan nu förekommer belastning och problem både i samband med tillhandahållandet av social- och hälsovårdstjänster och i samband med tillsynen över tjänsterna. Det kan således förutses att sådan lagstiftning för vars verkställighet det inte anvisats tillräckliga resurser kommer att leda till ökade problem.

Vid tillsynen över social- och hälsovårdstjänsterna betonas serviceproducenternas eget ansvar för verksamhetens ändamålsenlighet och servicens kvalitet samt för klient- och patientsäkerheten. Bestämmelser om egenkontroll finns i lagen om privat socialservice, i den s.k. äldreomsorgslagen och i socialvårdslagen. Också den tillsyn som kommunerna utövar är av stor betydelse inom egenkontrollen i vidsträckt mening. När det gäller sådana tjänster som kommunerna ansvarar för att ordna hör det till kommunernas skyldighet att redan i samband med upphandlingen av

tjänster och ingåendet av upphandlingsavtal se till att det anvisas resurser för tjänsterna och att de även i övrigt tillhandahålls korrekt. Kommunerna är enligt 4 § i lagen om planering av och statsunderstöd för social- och hälsovården även skyldiga att utöva tillsyn över den privata serviceproduktionen när det gäller sådana tjänster som kommunerna ansvarar för att ordna. Vid tillsynen ska man säkerställa att de tjänster som upphandlas hos privata serviceproducenter motsvarar den nivå som förutsatts av motsvarande kommunala producenter. Det finns skäl att definiera denna nivå med hjälp av tydliga beslut. Kommunerna ska även godkänna producenter av sådan service som tillhandahålls mot servicesedlar, i enlighet med lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården. Inom justitiekanslerns laglighetskontroll har det bildats en uppfattning om att det i många kommuner skulle finnas behov att att skärpa styrningen av och tillsynen över de tjänster som kommunerna ansvarar för att ordna, ur en synvinkel där tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna beaktas.

I samband med biträdande justitiekanslerns laglighetskontrollbesök hos Valvira framgick det att egenkontrollen inom socialvården inte har funnit särskilt stort fotfäste bland aktörerna och att den inte fungerar. Detta ska enligt Valviras uppfattning kontinuerligt uppmärksammas, och det har utfärdats anvisningar om saken. Bland aktörerna har man noterat att egenkontrollen inte kan bestå bara av dokument, utan att det också ska vara fråga om praktisk verksamhet. Valvira har en realistiskt optimistisk förväntan på egenkontrollens framgång, och anser att egenkontrollen måste fungera. De resurser som finns att tillgå för styrningen av egenkontrollen konstaterades vara alltför begränsade, och det ansågs att egenkontrollen och dess betydelse ska uppmärksammas redan i samband med utbildningen för yrkesutbildade personer. Undervisnings- och kul-

turministeriets förvaltningsområde borde därför enligt Valviras uppfattning delta i implementeringen av egenkontrollen.

Uppgifter som inkommit till Valvira visar att det har hänt att serviceproducenterna vidtagit motåtgärder mot sådana anställda som gjort anmälningar om missförhållanden i verksamheten. När det gäller tillsynen över socialvården kan det skönjas att serviceproducenterna inte betraktar sin verksamhet ur ett objektiva perspektiv. Inom hälso- och sjukvården betraktas klientsäkerheten däremot som en konkurrensfördel. Vid laglighetskontrollbesöken diskuterade man huruvida förtjänstprincipen hindrar förverkligandet av egenkontrollen t.ex. inom äldreomsorgen. Trots att också den privata hälso- och sjukvården drivs i förtjänstsyfte, förhåller man sig enligt Valviras uppfattning där på ett annat sätt till styrnings- och tillsynsverksamheten, och exempelvis en anmärkning från en tillsynsmyndighet tas på allvar. Inom socialvården verkar detta inte vara fallet. Inom socialvården hamnar klientsäkerheten på efterkälken, och försöken att rätta till något i verksamheten har upplevts som "ändlöst förhandlande" (OKV/6/51/2019, se s. 237).

Då man vill höja kravnivån t.ex. i fråga om vårdpersonalens dimensionering, bör man beakta att även tillsynen bör fungera bättre än förut. Ifall det tills vidare de facto inte finns tillgång till yrkesutbildad personal eller det inte finns ekonomiska resurser för sådan, torde det vara uppenbart att problemen kommer att hopa sig också i samband med tillsynen över verksamheten.

Justitiekanslern har således i det ovan nämnda utlåtandet om vårdpersonalens dimensionering konstaterat att de föreslagna ändringarna sannolikt även kommer att öka serviceproducenternas behov av rådgivning och handledning från tillsynsmyndigheternas sida, exempelvis när det gäller hur personaldimensioneringen ska fastställas i enlighet med lagen. Det

ökade behovet av handledning hade emellertid inte beaktats i samband med bedömningen av propositionens konsekvenser. Även om avsikten är att tillsynens funktion och utvecklingsbehoven ska bedömas inom ramen för det fortsatta arbetet, ska tillsynens tillräcklighet och funktion säkerställas redan då de ovan angivna ändringarna träder i kraft, så att man kan säkerställa att ändringarna genomförs och att rättigheterna för äldre i långvarigt serviceboende med heldygnsomsorg och i anstaltsvårdsenheter tillgodoses (OKV/57/20/2019, se s. 73).

Det är således mycket viktigt att strävan efter att främja de grundläggande fri- och rättig-

heterna inte leder till ”önskelagstiftning”, vars målsättningar är utmärkte och värda att understöda, medan metoderna för verkställighet av lagstiftningen de facto är otillräckliga. Detta gör att man råkar ur askan i elden – för det första realiserar inte den eftersträlvade förbättringen och för det andra kan man som biprodukt och av misslag skapa nya problem i anslutning till de grundläggande fri- och rättigheterna. Hur ska man förhålla sig till rättsskyddet för de myndigheter och anställda som kanske måste bära ansvaret för att sådan lagstiftning som från första början utarbetats på en orealistisk grund inte kan följas trots att man gjort sitt allra yttersta för det?

INFALLSVINKEL: YTTRANDEFRIHETEN OCH DE RÄTTSLIGA GRÄNSERNA FÖR DEN POLITISKA KOMMUNIKATIONENS ANSTÄNDIGHET

Yttrandefriheten hör enligt Finlands grundlag och enligt de internationella konventionerna om de mänskliga rättigheterna till de mest grundläggande fri- och rättigheterna i ett demokratiskt samhälle. Enligt Europadomstolens rättspraxis omfattar yttrandefriheten också rätten att föra fram kränkande, upprörande och störande tankar och idéer. Yttrandefriheten är som mest omfattande vid deltagandet i offentliga debatter som är av allmänt intresse (t.ex. von Hannover mot Tyskland (nr 2), 7.12.2012, punkt 101; Cărlan mot Rumänien 20.4.2010 och Haguenauer mot Frankrike 22.4.2010; angående yttrandefrihetens betydelse se t.ex. Castells mot Spanien, 23.4.1992).

Så gott som alla grundläggande fri- och rättigheter måste vägas mot varandra. Även utövningen av yttrandefriheten kan i efterhand bedömas med avseende på dess betydelse för tryggheten av andra grundläggande fri- och rättigheter och övriga rättigheter (GrUB 14/2002 rd). Vid avvägningen ska man då eftersträva en lösning som garanterar att såväl yttrandefriheten som de övriga grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses så väl som möjligt (GrUB 25/1994).

Inom justitiekanslerns laglighetskontroll har gränsdragningen mellan yttrandefriheten och privatlivsskyddet aktualiserats när det gäller kommunikation i sociala medier. I avgörandena har man dryftat tjänsteplikten och det krav på upp-

trädande som gäller såväl ministrar som personer som innehar kommunala förtroendeuppdrag. I avgörandena har man uppmärksammat kraven på god förvaltning och betonat att möjligheterna att delta i den offentliga debatten ska vara så omfattande som möjligt. Man har gjort en avvägning mellan i vilken mån den interaktion som sker på privata konton i sociala medier över lag omfattas av laglighetskontrollen och av de krav på uppträdande och agerande som hör samman med offentliga uppdrag. Det har då blivit aktuellt att bedöma de rättsliga gränserna för den politiska kommunikationens anständighet.

Justitiekanslern tog i sitt avgörande 27.5.2019 ställning till den skarpa kritik som den dåvarande försvarsministern framfört i sitt blogginlägg, som riktade sig mot de statsförfattningsexperter som grundlagsutskottet anlitat i samband med riksdagens behandling av underrättelselagstiftningen, och framför allt mot en namngiven professor (OKV/363/1/2019, se s. 65). Ministern hade i sin blogg använt bl.a. uttrycket ”grundlagstabilan”. Målsäganden hade innan denne anfört klagomål hos justitiekanslern lämnat in en undersökningsbegäran gällande ärekränkning till polisinsättningen i Helsingfors. Polisen hade emellertid inte genomfört någon förundersökning i ärendet. Polisen ansåg att skrivelsen hörde samman med ministerns ämbetsåtgärder, och att bestämmelserna om ministeransvar därför borde

tillämpas på ärendet. Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet i egenskap av högsta laglighetsövervakare, på det sätt som riksdagens grundlagsutskott angett i sitt utlåtande GrUU 66/2020 rd s. 4–5, kan förordna att förundersökning ska utföras i ett ärende där en minister misstänks för lagstridigt förfarande i samband med en ämbetsåtgärd. I det ärende som gällde försvarsministerns blogginlägg fanns det dock inte grunder för att förordna att förundersökning skulle utföras. Enligt justitiekanslerns uppfattning hade det inte begåtts något brott i det aktuella fallet. Underrättelselagstiftningen bereddes och föredrogs för riksdagen av det ministerium som försvarsministern leder. Ministerns blogginlägg hörde därför i fråga om sitt innehåll och saksammanhang på ett rättsligt betydelsefullt sätt samman med ministerns ämbetsåtgärder.

I justitiekanslerns avgörande betonades ministerns yttrandefrihet, som ger ett starkt skydd i synnerhet för sådan kommunikation som hör samman med den politiska verksamheten och för deltagandet i samhällsdebatten. De statsförfattningsexperter som grundlagsutskottet anlitar har en så viktig samhällelig roll att det också bör vara möjligt att rikta skarp kritik mot deras agerande, som betraktas som sådan kritik som är tillåten enligt bestämmelserna om ärekränkingsbrott i 24 kap. 9 § 3 mom. i strafflagen. Yttrandefriheten möjliggör även skarp kritik i samband med debatter som förs i en kontext som är av samhällelig betydelse. Den kritik som läggs fram måste dock vara riktad mot arbetet, inte mot någons person.

I justitiekanslerns avgörande uppmärksammades Europadomstolens praxis, som innebär att staten ska skapa en gynnsam miljö där alla kan delta i den offentliga debatten och uttrycka sina åsikter och tankar (t.ex. Dink mot Turkiet, 14.9.2010, punkt 137). Denna skyldighet gäller

det allmänna över lag, även statsrådet och dess medlemmar. Alltför skarp kritik och sådan kritik som innefattar personangrepp kan emellertid utgöra ett hinder för deltagande i den offentliga debatten. Som motvikt till riksdagsledamöternas yttrandefrihet uppställs det i 31 § i grundlagen krav på att riksdagsledamöterna i riksdagen ska uppträda sakligt och värdigt och utan att kränka andra. Denna bestämmelse tillämpas dock inte direkt på sådana ämbetsåtgärder som vidtas av statsrådsmedlemmar, dvs. ministrar.

Den bestämmelse om sakligt och värdigt uppträdande som ingår i 31 § i grundlagen uttrycker enligt justitiekanslern en allmän rättsprincip, och tydliggör de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer på höga samhällsrepresentanter då de utövar sin yttranderätt i den samhälleliga debatt som anknyter till deras ämbetsåtgärder. Försvarsministern hade i det aktuella fallet använt alltför skarpa formuleringar som delvis innefattade personangrepp. Ministern kunde ha framfört sin kritik utan att använda sig av sådana uttryck.

Enligt 69 § 2 mom. i kommunallagen ska kommunens förtroendevalda främja kommunens och dess invånares intressen samt sköta sitt förtroendeuppdrag med värdighet och så som uppdraget förutsätter. Justitiekanslern fick till uppgift att bedöma huruvida denna bestämmelse var tillämplig på de meddelanden som en ersättare i en kommuns fullmäktige lagt ut på sitt personliga Twitterkonto. I dessa meddelanden hade ersättaren kritiserat en person som sökt en tjänst i kommunen och kallat personen i fråga fascist. Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande 21.11.2019 att det i sociala medier kan vara svårt att särskilja en persons agerande i egenskap av privatperson från sådan kommunikation som hänför sig till ett offentligt uppdrag, tex. ett kommunalt förtroendeuppdrag (OKV/953/1/2019, se s. 168). Kommunens förtroendevalda uppfattas ofta som

representanter för kommunen. Kommunikation är verksamhet som hör samman med kommunala förtroendeuppdrag och som därmed omfattas av laglighetskontrollen, såvida kommunikationen i sak och i rättsligt avseende har ett uppenbart samband med förtroendeuppdraget. Ersättaren i fråga hörde emellertid inte till något sådant organ i kommunen där tillsättandet av den aktuella tjänsten behandlades. Justitiekanslern fastslog, i enlighet med vad kommunen anfört i sitt utlåtande, att Twittermeddelandet inte tillräckligt tydligt hörde samman med förtroendeuppdraget och att det därmed inte kunde bli föremål för bedömning inom ramen för laglighetskontrollen. Justitiekanslern tog i sitt avgörande hänsyn till att en alltför vidsträckt tillämpning av 69 § i kommunallagen kan inskränka yttrandefriheten.

På samma allmänna grunder bedömde justitiekanslern i det avgörande som meddelades 16.10.2018 den dåvarande statsministerns förfarande vid användningen av Twitter (OKV/1045/1/2018). Statsministern hade hindrat vissa personer från att kommentera uppdateringarna på hans Twitterkonto. Justitiekanslern bedömde saken inom ramen för laglighetskontrollen, utifrån tillgodoseendet av den rätt till information som baserar sig på grundlagen. Statsministerns eget personliga Twitterkonto är inte en officiell informationskanal. Rätten till information tillgodoses genom statsrådets officiella konton och kanaler, och med avseende på laglighetskontrollen fanns det inget att anmärka på beträffande den spärr som statsministern fastställt för sitt privata konto.

INFALLSVINKEL: DIGITALISERINGEN OCH TILLGÅNGEN TILL TJÄNSTER

Tillgången till e-tjänster och möjligheterna att anlita dem uppmärksammades redan i förra årets berättelse, och har fortsättningsvis aktualiserats inom ramen för den laglighetskontroll som utövas vid justitiekanslersämbetet. E-tjänsternas tillgänglighet hade uppmärksammats som ett problem i samband med biträdande justitiekanslerns inspektionsbesök hos Närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland år 2018, och behandlades på nytt i samband med de inspektionsbesök som gjordes hos UF-centret (OKV/16/51/2019, s. 203) och Sydöstra Finlands arbets- och näringsbyrå (OKV/8/51/2019, s. 203).

De problem som uppdragats beträffande möjligheterna att anlita webbtjänster hänförde sig förutom till att klienterna upplevde att tjänsterna var svåra att använda även till att digitala tjänster hade tagits i bruk utan att man i tillräckligt stor omfattning tagit hänsyn till möjligheterna att använda tjänsterna med olika typer av enheter, och utan att man tagit hänsyn till alla användarkategorier. Möjligheterna att använda arbets- och näringsförvaltningens jobbsökningstjänster i olika mobila enheter behandlades i justitiekanslerns avgörande, där skyldigheten att sträva efter så stort enhetsoberoende som möjligt uppmärksammades. Ministeriet ombads underrätta om de åtgärder som skulle vidtas för att dra försorg

om enhetsoberoende tjänster (OKV/338/1/2018, s. 192). Skyldigheten att ta hänsyn till alla användarkategorier aktualiserades också i biträdande justitiekanslerns avgörande gällande Folkpensionsanstalten, där det konstaterades att samiskspråkiga personer inte hade beaktats vid utvecklandet av webbtjänsterna (OKV/1161/1/2018, s. 216). Under verksamhetsåret undersökte man på eget initiativ bristerna i uträttandet av ärenden på minderåriga personers vägnar i e-tjänsten Mina Kanta-sidor, där det är möjligt att granska hälsouppgifter och uppgifter om hälso- och sjukvårdstjänster. Ärendets behandling pågick ännu vid verksamhetsårets utgång.

De iakttagelser som gjorts under året visade att det som uppmärksammats i berättelsen för år 2018, dvs. de risker som bristfälligt genomförd digitalisering av tjänster medför när det gäller en jämlik tillgång till tjänsterna, fortfarande utgör ett reellt problem.

De risker som digitaliseringen av tjänster medför för en jämlik och icke-diskriminerande tillgång till tjänsterna kan delvis avväjas redan på förhand, genom satsningar på lagstiftningens kvalitet då det föreskrivs om de register som är avsedda att användas för e-tjänsterna och om själva tjänsterna. Digitaliseringen och de register som innehåller personuppgifter har uppmärksam-

mats under verksamhetsåret, och man kommer även i fortsättningen att fästa särskild vikt vid dem i samband med den förhandskontroll av lagstiftningen som utförs vid justitiekanslersämbetet.

Lagen om tillhandahållande av digitala tjänster, genom vilken EU:s tillgänglighetsdirektiv genomförs, trädde i kraft 1.4.2019, och under verksamhetsåret utfärdades även lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen, som trädde i kraft 1.1.2020 och som i praktiken i stor utsträckning styr verksamheten inom den offentliga förvaltningen. Både tillgängligheten och iakttagandet av lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen ska i fortsättningen särskilt beaktas vid bedömningen av förslag till ny lagstiftning samt vid utvärderingen av myndigheternas verksamhet. Kraven på tillgänglighet och de omfattande krav som den ovan nämnda lagen ställer ska särskilt beaktas också vid planeringen och förnyandet av de informationssystem som används inom förvaltningen och i samband med offentliga tjänster. Till dessa krav hör identifiering av användarnas

behov och av problempunkter rörande de digitala tjänsternas tillgänglighet, vilket anknyter till den serviceprincip som gäller den digitala förvaltningen. Till kraven hör även att trygga en jämlik tillgång till tjänster.

En del av problemen kan emellertid inte avvärras med hjälp av lagstiftning, eftersom problemen yppar sig först på det praktiska planet, då olika myndigheter tar i bruk digitala tjänster. Föregripande aktivitet från myndighetsledningens sida spelar emellertid en viktig roll när det gäller att tillgodose jämlikheten, tillgängligheten och serviceprincipen i en digital miljö. Inom denna sektor kommer det att finnas tillräckligt med arbete också för de högsta laglighetsövervakarna. De klagomål som anförs angående e-tjänster kommer fortsättningsvis att vara av betydelse när det gäller att uppdaga problem. I och med att digitaliseringen av offentliga tjänster ständigt utökas, accentueras också vikten av att miss-tänkta missförhållanden undersöks och åtgärdas genom inspektioner och genom att ärenden undersöks på eget initiativ.

UTLÅTANDEN

Jämlikheten (6 §)

- Anvisningar för utarbetande av regeringspropositioner (OKV/91/20/2018), se s. 71
- Utlåtande om ändring av äldreomsorgslagen (OKV/57/20/2019), se s. 73

Skyddet för privatlivet (10 §)

- Utkast till regeringsproposition om Genomcentret och behandling av genomdata (OKV/19/20/2019), se s. 76

Yttrandefriheten och offentligheten (12 §)

- Utredning om utvidgning av tillämpningsområdet för offentlighetslagen (OKV/27/20/2019), se s. 141

Rätten till social trygghet (19 §)

- Utlåtande om ändring av äldreomsorgslagen (OKV/57/20/2019), se s. 73

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

- Förordningen om avgifter för utrikesförvaltningens prestationer (OKV/5/20/2019), se s. 72
- Reform av punktbeskattnings- och bilbeskattningsförfarandet (OKV/75/20/2019), se s. 74
- Ändring av barnskyddslagens bestämmelser om besvärsmått (OKV/31/20/2019), se s. 77

AVGÖRANDEN

Jämlikheten (6 §)

- Enhetsoberoende webbtjänster (OKV/338/1/2018), se s. 192
- Jämlikhet vid valet av företrädare för språkgrupper (OKV/111/1/2019), se s. 144
- Migrationsverkets anvisning (OKV/885/1/2018), se s. 163
- Tillhandahållande av rådgivning för klienter inom förvaltningen (OKV/6/50/2018), se s. 213

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

- Registrering av en brottsanmälan rörande våld i nära relationer (OKV/1325/1/2018), se s. 157
- Repatrieringen av finländare från läger i Syrien (OKV/998/1/2019), se s. 67
- Rättigheterna för personer med funktionsnedsättning vid könsmedveten assistans (OKV/1/50/2018), se s. 212

Skyddet för privatlivet (10 §)

- En ministers osakliga språkbruk (OKV/363/1/2019 m.fl.), se s. 65
- Förfarandet med anledning av Twitter-meddelanden som en ersättare i kommunfullmäktige skrivit (OKV/953/1/2019), se s. 168
- Lämnande av patientuppgifter till tillsynsmyndigheten (OKV/1404/1/2018), se s. 226

Yttrandefriheten och offentligheten (12 §)

- Behandling av en dokumentbegäran (OKV/567/1/2018), se s. 176 (OKV/917/1/2018), se s. 185
- En dokumentbegäran hade inte bemötts inom utsatt tid (OKV/15/1/2019), se s. 202
- En ministers osakliga språkbruk (OKV/363/1/2019 m.fl.), se s. 65
- Förfarandet med anledning av Twitter-meddelanden som en ersättare i kommunfullmäktige skrivit (OKV/953/1/2019), se s. 168
- Yles textningsservice (OKV/2051/1/2018), se s. 188

De kulturella rättigheterna (16 §)

- Tryggande av det finska språkets ställning som undervisnings- och forskningsspråk (OKV/1437/1/2018), se s. 181

Rätten till eget språk och egen kultur (17 §)

- Arbets- och näringsministeriet försummade att höra sametinget (OKV/8/50/2019), se s. 64
- De språkliga rättigheterna vid utredningen av undersökningsbehov (OKV/1263/1/2018), se s. 235
- Finansministeriets förfarande vid remissförfarandet i samband med lagberedningen (OKV/16/50/2018), se s. 63
- FPA ska förbättra sina samiskspråkiga tjänster (OKV/1161/1/2018), se s. 216

Rätten till social trygghet (19 §)

- Anordnande av barnpsykiatrisk vård på avdelning (OKV/657/1/2018), se s. 234
- Beaktande av utmätt skatteåterbäring som inkomst vid beviljandet av utkomststöd (OKV/2048/1/2018), se s. 219
- Betalning av utkomststöd i strid med vad som avtalats (OKV/227/1/2019), se s. 219
- Dröjsmål vid meddelandet av förvaltningsbeslut och översyn av en serviceplan (OKV/1741/1/2018), se s. 230
- Ett sjukvårdsdistrikt måste säkerställa att tidsbokningsbrev sänds (OKV/1233/1/2018), se s. 235
- Motiverande av beslut om grundläggande utkomststöd (OKV/11/1/2018), se s. 217

- Tillhandahållande av tjänster via flera kanaler inom arbetsförvaltningen (OKV/1273/1/2018), se s. 193
- Utarbetande av klientplaner inom barnskyddet (OKV/256/1/2018), se s. 226

Ansvaret för miljön (20 §)

- Arbets- och näringsministeriet försummade att höra sametinget (OKV/8/50/2019), se s. 64

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

- Avgifter för dokumentbegäranden (OKV/1057/1/2018), se s. 174
- Beaktande av utmätt skatteåterbäring som inkomst vid beviljandet av utkomststöd (OKV/2048/1/2018), se s. 219
- Behandling av en omprövningsbegäran (OKV/629/1/2018), se s. 219 (OKV/16/1/2019), se s. 231
- Behandling av kommuninvånarinitiativ i en stadsstyrelse (OKV/1062/1/2018), se s. 177
- Behandlingstiden för ett besvärssärende vid domstolen (OKV/1171/1/2018), se s. 121 (OKV/1610/1/2018), se s. 121 (OKV/80/1/2019), se s. 122
- Bemötande av en förfrågning (OKV/590/1/2018), se s. 181 (OKV/623/1/2018), se s. 186
- Besvärсанvisningar (OKV/274/1/2018), se s. 185 (OKV/1044/1/2018), se s. 233
- Betalning av utkomststöd i strid med vad som avtalats (OKV/227/1/2019), se s. 217

- Dröjsmål och givande av en uppskattning av behandlingstiden (OKV/1901/1/2018), se s. 122
- Dröjsmål vid behandlingen av en ansökan om uppehållstillstånd (OKV/516/1/2018), se s. 164
- Dröjsmål vid behandlingen av ärenden rörande klagan över barnskyddet (OKV/8/50/2018), se s. 224
- Dröjsmål vid förundersökningen (OKV/1930/1/2018), se s. 158
- Dröjsmål vid meddelandet av förvaltningsbeslut och översyn av en serviceplan (OKV/1741/1/2018), se s. 230
- En arbets- och näringsbyrås förfarande och dröjsmål vid givandet av ett arbetskraftspolitiskt utlåtande (OKV/1249/1/2018), se s. 196
- En grundtrygghetscentral borde ha iakttagit serviceprincipen (OKV/645/1/2018), se s. 231
- En kommun agerade felaktigt i samband med ett upphandlingsbeslut (OKV/2049/1/2018), se s. 178
- En polisinsättnings förfarande vid förordnande till ett uppdrag (OKV/1014/1/2018), se s. 161
- Erhållande av ett beslut och rådgivning inom socialvården samt dröjsmål vid behandlingen av ett ärende (OKV/1853/1/2018), se s. 229
- Ett beslut om arbetsmarknadsstöd ska innefatta uppgifter om den person som ger tilläggsinformation (OKV/868/1/2018), se s. 220
- Formuleringar i samband med rådgivning (OKV/1776/1/2018), se s. 215
- Förbättring av behandlingstiderna vid Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland (OKV/13/50/2019), se s. 183
- Förfarandet i ett upphandlingsärende (OKV/622/1/2018), se s. 178
- Givande av ett arbetskraftspolitiskt utlåtande (OKV/1140/1/2018), se s. 201 (OKV/110/1/2018), se s. 200 (OKV/1256/1/2018), se s. 200
- Iakttagande av lagen om beräkning av laga tid vid ersättandet av resekostnader (OKV/746/1/2018), se s. 199
- Jämlikhet vid valet av företrädare för språkgrupper (OKV/111/1/2019), se s. 144
- Jäv vid tillsättandet av en tjänst samt motiverandet av ett beslut (OKV/813/1/2018), se s. 174
- Korrekt behandling av en ansökan om invalidpension (OKV/70/1/2018), se s. 222
- Meddelande av försäkringsbolagets beslut i ett ersättningsärende (OKV/500/1/2018), se s. 222
- Motiverande av beslut om avbrytande av förundersökningen (OKV/539/1/2019), se s. 158
- Motiverande av beslut om grundläggande utkomststöd (OKV/11/1/2018), se s. 217
- Motiverande av ett beslut med anledning av en ansökan om återbrytande (OKV/776/1/2019), se s. 120 (OKV/631/1/2018 – OKV/636/1/2018), se s. 120
- Myndigheternas svarsskyldighet (OKV/1385/1/2019), se s. 233
- Noggrannhet vid behandlingen av kommuninvånarinitiativ (OKV/1424/1/2018), se s. 177
- Offentlighetslagens procedurbestämmelser och tidsfrister ska iakttas (OKV/860/1/2019 och OKV/1157/1/2019), se s. 230 (OKV/1174/1/2019), se s. 230

- Omsorgsfull behandling av en informationsbegäran (OKV/879/1/2018), se s. 167
- Omsorgsfull protokollföring av jävs-situationer (OKV/19/50/2018), se s. 177
- Ovisshet orsakad av anvisningarna om ekologisk produktion (OKV/1907/1/2018), se s. 186
- Registrering av en brottsanmälan rörande våld i nära relationer (OKV/1325/1/2018), se s. 157
- Självkriminaliseringsskyddet inom förvaltningsförfarandet (OKV/1586/1/2018), se s. 221
- Sätten att behandla en förvaltningsklagan (OKV/8/50/2017), se s. 153
- Tilldelande av en varning inom en skälig tid (OKV/729/1/2018), se s. 176
- Tillhandahållande av rådgivning för en arbetssökande (OKV/684/1/2018), se s. 194
- Tillhandahållande av rådgivning för klienter inom förvaltningen (OKV/6/50/2018), se s. 213
- Tillhandahållande av tjänster via flera kanaler inom arbetsförvaltningen (OKV/1273/1/2018), se s. 193
- Tillsynsnämndens förfarande vid bemötandet av en dokumentbegäran (OKV/1875/1/2018), se s. 131
- Underrättelse om behandlingen av barnskyddsanmälningar (OKV/866/1/2018), se s. 226
- Underskridning av minimistraffet (OKV/17/31/2019), se s. 112
- Utarbetande av klientplaner inom barnskyddet (OKV/256/1/2018), se s. 226
- Översändande av besvärshandlingar till hovrätten (OKV/4/31/2019), se s. 114

Respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna (22 §)

- Dröjsmål vid meddelandet av förvaltningsbeslut och översyn av en serviceplan (OKV/1741/1/2018), se s. 230



5

RÄTTEN TILL EN RÄTTVIS RÄTTEGÅNG

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 anförtrotts genom ett domstolsförordnande och ärenden där de förordnats till biträde med stöd av rättshjälpslagen.

ÖVERVAKNINGSMETODER

Övervakning av domstolarna

- **Behandling av klagomål.** Under verksamhetsåret inkom 261 klagomål som berörde de allmänna domstolarna, 61 klagomål som berörde förvaltningsdomstolarna och 21 klagomål som berörde specialdomstolarna.
- **Behandling av underrättelser om tjänstebrott som domare misstänks för.** Under verksamhetsåret inkom 20 underrättelser från hovrätterna, 34 underrättelser från polisen och en underrättelse från åklagarna.
- **Granskning av brottmålsdomar.** Under verksamhetsåret inkom 6 332 brottmålsdomar för granskning.
- **Inspektioner.** Under verksamhetsåret gjordes laglighetskontrollbesök vid två förvaltningsdomstolar, en hovrätt och en tingsrätt.
- **Behandling av ärenden på eget initiativ.** Under verksamhetsåret togs 4 ärenden som berörde domstolarna till behandling på eget initiativ.

Övervakning av åklagarna

- **Behandling av klagomål.** Under verksamhetsåret inkom 87 klagomål som berörde åklagarmyndigheterna.
- **Inspektioner.** Biträdande justitiekanslern gjorde ett laglighetskontrollbesök vid riksåklagarens byrå.
- **Behandling av ärenden på eget initiativ.**

Övervakning av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd

- **Behandling av klagomål.** Under verksamhetsåret inkom 109 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 565 beslut för granskning.
- **Inspektioner.**
- **Behandling av ärenden på eget initiativ.**

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. Rättskipningens oavhängighet tryggas 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 laglighetskontrollbesök 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 343 klagomål som inkom till justitiekanslern (356 klagomål år 2018). Under samma tid avgjordes 334 klagomål som berörde förfarandet vid domstolarna (339 år 2018). Domstolsklagomålen utgjorde den näst största kategorin av klagomål vid justitiekanslersämbetet. Flest klagomål anfördes angående 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 brottmålsdomar 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 rättegång som ännu pågår vid domstolen.

Verksamheten vid tingsrätterna omfattas förutom av de högsta laglighetsövervakarnas övervakning även av övervakning inom domstols-

väsendet. Enligt 3 kap. 2 § 2 mom. i domstolslagen ska hovrätten utarbeta en berättelse över vad den observerat vid tillsynen över tingsrätterna och delge justitiekanslern i statsrådet 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 underrättelseskylldighet 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 inkom 20 underrättelser rörande tjänstebrott från hovrätterna, vilket var betydligt fler än åren innan (3 år 2018 och 1 år 2017). Ökningen av antalet underrättelser kan ha påverkats av de besök som biträdande justitiekanslern gjorde vid Helsingfors hovrätt och chefen för rättsövervakningsavdelningen gjorde vid Östra Finlands, Rovaniemi, Åbo och Vasa hovrätter år 2018, där man diskuterade hovrätternas tillsyn över underrätterna och i anslutning därmed bl.a. de nämnda underrättelserna.

Justitiekanslern har i egenskap av specialåklagare i ärenden som berör domares tjänste-

brott bett polisen underrätta justitiekanslers-
ämbetet om alla ärenden som berör misstankar
om att en domare gjort sig skyldig till lagstridigt
förfarande i en ämbetsåtgärd och som blir före-
mål för utredning hos polisen (justitiekanslerns
beslut 17.4.2014 dnr OKV/6/50/2014). Syftet
med denna underrättelseskyldighet är att justi-
tiekanslern genast ska få information om anmäl-
ningarna 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, bedö-
mer justitiekanslern om domstolens förfarande
ändå kan föranleda åtgärder inom ramen för
laglighetskontrollen.

Från polisinskrifningarna inkommer det årligen kring trettio underrättelser av denna typ (34 underrättelser under verksamhetsåret, 28 år 2018). Också åklagarna är skyldiga att underrätta justitiekanslern om saken ifall ett dylikt ärende eller en underrättelse om ett sådant ärende inkommer till dem (Riksåklagarens allmänna anvisning RÅ:2015:1). Till följd av en åklagares underrättelse inleddes under verksamhetsåret ett ärende som berörde en domares tjänstebrott.

Enligt lagen om justitiekanslern i statsrådet ska justitiekanslern granska de brottmålsdomar angående vilka underrättelser sänds till justitiekanslersämbetet, på det sätt som föreskrivs särskilt. I praktiken har Rättsregistercentralen i enlighet med biträdande justitiekanslerns anvisningar månatligen sända 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. Detta

förfarande kommer dock att ändras efter att justitiekanslersämbetet fått tekniska användarrättigheter till programmet för brottmålsdomar Ritu, som upprätthålls av Rättsregistercentralen.

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

De fel som uppdagas vid granskningen av brottmålsdomar 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 brottmålsdom 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.

Under verksamhetsåret granskades 8 329 beslutsmeddelanden, på basis av vilka 81 ärenden togs till behandling. Sammanlagt avgjordes 78 ärenden i ärendegruppen. Det beslöts att åtal ska väckas mot två tingsdomare för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. I 11 fall gavs en anmärkning och i 63 fall en uppfattning eller annat ställningstagande. Dessutom gjordes två framställningar om återbrytande hos högsta domstolen. Den allmänaste typen av fel i de granskade domarna utgjordes fortsättningsvis av försummelser vid bestämmandet av brottsofferavgift. Biträdande justitiekanslern underrättade justitieministeriet om problemen i anslutning till bestämmandet av brottsofferavgift vid tingsrätterna (OKV/1/50/2019).

Avgöranden

En tingsdomare åtalades och hovrättsledamöter gavs en anmärkning för att svaranden dömts till straff för ett preskriberat brott

Biträdande justitiekanslern beslutade väcka åtal mot en tingsdomare för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. Tingsdomaren misstänktes i ett fall ha försummat att utfärda en stämning utan dröjsmål, vilket hade lett till att det brott som inkommit till tingsrätten för behandling hade preskriberats av orsaker som berodde på tingsdomaren. Tingsdomaren misstänktes även för att därefter vid huvudförhandlingen ha tagit det brott för vars del åtalsrätten preskriberats till behandling samt dömt svaranden till ett ovillkorligt fängelsestraff för det preskriberade brottet, trots att åtalet borde ha förkastats såsom preskriberat.

Det framgick vid granskningen av brottmålsdomar att svaranden i det aktuella fallet hade dömts för ett brott som eventuellt redan var preskriberat. För att förhindra ytterligare skada hade hovrätten kontaktat svarandens biträde efter att ha fått kännedom om saken på grundval av den begäran om utredning och utlåtande som biträdande justitiekanslern sänt till hovrätten. Svaranden hade därefter sökt besvärstillstånd hos högsta domstolen, vilket högsta domstolen meddelat. Högsta domstolen förkastade åtalet för det preskriberade brottet och befriade svaranden från det utdömda fängelsestraffet. Svaranden hade således inte orsakats några skadliga verkställighetspåföljder.

Biträdande justitiekanslern bad riksåklagaren vidta åtgärder för att väcka åtal i ärendet. Vid förundersökningen bestred tingsdomaren att denne gjort sig skyldig till brott, och framhöll att förfarandet varit ringa på det sätt som avses i rekvisitet för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet.

På basis av den bedömning som gjordes inom ramen för laglighetskontrollen gav biträdande justitiekanslern även de tre ledamöterna i den hovrättssammansättning som behandlat samma mål vid hovrätten en anmärkning. Hovrätten hade nämligen vidmakthållit den tingsrättsdom där svaranden hade dömts för ett brott för vars del åtalsrätten hade preskriberats. Biträdande justitiekanslern ansåg att hovrättens förfarande i princip var lika klandervärt som tingsrättens. Det skiljde sig emellertid på en väsentlig punkt från tingsrättens förfarande, eftersom tingsdomaren misstänktes för att ha försummat att i enlighet med lagen utan dröjsmål utfärda en stämning i det mål som domaren ansvarade för medan hovrättens förfarande inte inverkat på åtalsrättens preskription (OKV/12/30/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

Justitiekanslern kontaktade även tillsynsnämnden i anslutning till Finlands Advokatförbund och uppmanade nämnden att undersöka huruvida den advokat som agerat som svarandens biträde i målet handlat korrekt.

En tingsdomare åtalades för att svaranden dömts till straff för preskriberade brott

I samband med granskningen av brottmålsdomar framgick det att en tingsdomare i ett fall hade dömt svaranden till straff bl.a. för brott för vars del åtalsrätten hade preskriberats. Vid förundersökningen medgav tingsdomaren att denne vid behandlingen av målet inte hade noterat att åtalsrätten för de aktuella gärningarna hade preskriberats.

Förundersökningen visade att tingsdomaren hade av oaktsamhet brutit 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 tretton dagar. Högsta domstolen hade återbrutit tingsrättens dom och förkastat åtalet för de preskriberade gärningarnas del samt minskat det ovillkorliga fängelsestraff svaranden dömts till, men svaranden hade dock redan hunnit avtjäna det längre fängelsestraff som tingsrätten dömt ut.

Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning hade det inte uppdragats några sådana omständigheter med stöd av vilka tingsdomarens förfarande kunde ha betraktats som ringa på det sätt som enligt lagen gör att gärningen faller utanför rekvisitet för brott mot tjänsteplikt av oakt-samhet. Biträdande justitiekanslern bad därför riksåklagaren vidta åtgärder för att väcka åtal mot tingsdomaren för brott mot tjänsteplikt av oakt-samhet (OKV/46/30/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

Målet är för närvarande under behandling vid högsta domstolen efter att tingsdomaren besvärat sig över hovrättens dom.

Straff utdömdes för ett preskriberat brott

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare gav en tingsdomare en anmärkning för lagstridigt förfarande vid utdömandet av straff. Tingsdomaren hade dömt svaranden i ett brottmål till ett ovillkorligt fängelsestraff bl.a. för ett brott för vars del åtalsrätten hade preskriberats. Saken behandlades vid justitiekanslersämberet på grundval av en underrättelse från hovrätten.

I detta fall var det fråga om en mycket omfattande helhet, där det preskriberade brottet var ett av många brott som tillräknats svaranden. Tingsdomaren hade utfärdat stämningen mot svaranden innan åtalsrätten hade preskriberats för något av brotten, men stämningen hade delgetts svaran-

den först efter att åtalsrätten för det aktuella brottet hade preskriberats. Det hade anförts besvär över tingsrättens dom hos hovrätten, som hade förkastat åtalet för det preskriberade brottets del och samtidigt minskat det ovillkorliga fängelsestraff som svaranden dömts till.

Trots att tingsdomarens fel inte hade orsakat svaranden några skadliga verkställighetspåföljder och inte heller någon annan skada eller olägenhet, i och med att felet hade förlorat sin betydelse till följd av det ordinarie ändringssökandet, var det ändå fråga om ett allvarligt fel som var ägnat att försvaga förtroendet för rättsskipningen (OKV/24/31/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Markus Löfman).

Vidare gav biträdande justitiekanslern en tingsdomare en anmärkning i två fall som uppdragades vid granskningen av brottmålsdomar, där högsta domstolen under verksamhetsåret hade återbrutit domarna i fråga. Biträdande justitiekanslern gav i båda fallen tingsdomaren en anmärkning.

I det första fallet hade tingsdomaren dömt svaranden till ett gemensamt ovillkorligt fängelsestraff på tre månader bl.a. för ett brott för vars del åtalsrätten hade preskriberats. Tingsdomaren medgav att domen varit felaktig och konstaterade att felet inträffat av misstag. Högsta domstolen återbröt på ansökan av biträdande justitiekanslern tingsrättens dom till den del svaranden hade tillräknats innehav av föremål och ämnen som lämpar sig för att skada någon annan. Domstolen förkastade åtalet såsom preskriberat och rättade tingsrättens dom, så att svaranden dömdes till ett gemensamt fängelsestraff på 80 dagar för de tillräknade brotten. Enligt de uppgifter som biträdande justitiekanslern haft tillgång till hade felet inte orsakat några skadliga verkställighetspåföljder för den dömde, eftersom svaranden vid den tidpunkt då domen

meddelades avtjänade fängelsestraff med anledning av andra domar, och saken inte haft några konsekvenser för den tidigareläggning av den villkorliga frigivningen som följde av lindringen av straffpåföljden (OKV/28/30/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen). I detta fall tog man även ställning till åklagarens förfarande se s. 125. Dessutom kontaktade justitiekanslern tillsynsnämnden i anslutning till Finlands Advokatförbund och uppmanade nämnden att undersöka huruvida den advokat som agerat som svarandes biträde i målet handlat korrekt.

I det andra fallet hade svaranden dömts förutom för övriga tillräknade gärningar även för äventyrande av trafiksäkerheten, trots att åtalsrätten för denna gärning hade preskriberats. Tingsdomaren medgav att denne av misstag hade handlat felaktigt. Enligt de uppgifter som biträdande justitiekanslern haft tillgång till hade tingsdomarens fel inte medfört någon skada för svaranden i brottmålet (OKV/32/30/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Tingsrättens och hovrättens förfarande i ett brottmål

Biträdande justitiekanslern gav en tingsdomare en anmärkning på grund av ett fel rörande domstolens lagliga sammansättning. Dessutom uppmärksammade han hovrätten på skyldigheten att behandla brottmål på ett sådant sätt att åtalsrätten inte preskriberas.

Av ett klagomål framgick det att ett brottmål hade behandlats och avgjorts i en felaktig sammansättning vid tingsrätten. I samma brottmål hade dessutom åtalsrätten för det ena påstådda brottet därförinnan preskriberats till följd av hovrättens förfarande. Tingsrätten hade förkas-

tat det åtal som väckts av målsäganden såsom uppenbart ogrundat, och därför hade tingsrätten inte utfärdat någon stämning i målet. Hovrätten hade senare återförvisat målet till tingsrätten för behandling, eftersom åtalet enligt hovrätten inte borde ha förkastats såsom uppenbart ogrundat utan att någon stämning utfärdats. Tingsrätten hade då behandlat och avgjort målet vid huvudförhandlingen i en sammansättning med en domare. Enligt lagen var denna sammansättning dock inte beslutsför i målet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att domstolssammansättningens laglighet utgör en ovillkorlig processförutsättning i brottmål, vilket innebär att domstolen ska beakta denna förutsättning på eget initiativ. Felet rörande sammansättningens laglighet berörde kärnområdet för utövningen av domsrätt, och det var således i princip fråga om ett allvarligt procedurfel, trots att felet i det aktuella fallet kunde rättas genom att hovrätten återförvisade målet till tingsrätten för ny behandling. Felet hade dessutom fördröjt målets behandling, som redan hade pågått länge.

Beträffande hovrättens förfarande konstaterade biträdande justitiekanslern att beslutet om återförvisning borde ha fattats i god tid innan åtalsrätten preskriberades, så att tingsrätten skulle ha haft möjlighet att delge svaranden stämningen i tid. Det dröjsmål som uppkommit i fråga om återförvisningsbeslutet och som lett till att åtalsrätten preskriberats verkade framför allt utgöra en följd av bristerna i organisationen av arbetet och i målens och ärendenas behandling vid hovrätten, vilka hörde samman med den utmanande arbetssituationen vid den aktuella tidpunkten. Biträdande justitiekanslern betonade att behandlingen av målen och ärendena och organiseringen av arbetet vid hovrätten ska ordnas så att man på ett behörigt sätt kan ta hänsyn till risken för att åtalsrätten hinner preskriberas (OKV/289/1/2018; ärendet avgjordes

av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

Underskridning av minimistrafvet vid tingsrätten

Biträdande justitiekanslern gav en tingsdomare en anmärkning på grund av att tingsrätten hade dömt svaranden i ett brottmål till ett villkorligt fängelsestraff på tio månader bl.a. för grovt narkotikabrott, trots att det minimistrafvet som föreskrivits för gärningen i fråga är fängelse i ett år. Felet hade rättats genom ordinarie ändringssökande, då åklagaren hade anfört besvär över tingsrättens dom hos hovrätten. Saken kom till justitiekanslerns kännedom genom en underrättelse från hovrätten (OKV/17/31/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Martikainen).

I två andra fall, som uppdagades i samband med granskningen av brottmålsdomar, gav biträdande justitiekanslern likaså en tingsdomare en anmärkning, då tingsrätten hade dömt svaranden till ett fängelsestraff på tio dagar, trots att minimilängden för ett tidsbestämt fängelsestraff enligt lagen är 14 dagar (OKV/11/30/2019 och OKV/51/30/2019; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Bestämmande av prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff vid tingsrätten

Biträdande justitiekanslern gav sju tingsdomare en anmärkning på grund av sådana fel i anslutning till bestämmandet av prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff som upptäckts vid granskningen av brottmålsdomar.

Det hade även hänt att någon prövotid de facto inte alls hade fastställts. I ett av fallen hade det bestämts att prövotiden skulle upphöra innan domen meddelats (OKV/80/30/2018) och i ett annat fall hade det bestämts att prövotiden skulle upphöra samma dag som domen meddelades (OKV/11/30/2018). I ett tredje fall hade det bestämts att prövotiden skulle upphöra två veckor efter att domen meddelats (OKV/64/30/2018).

I fyra fall hade det bestämts att prövotiden skulle vara kortare än den minimitid på ett år som föreskrivs i strafflagen. I två av dessa fall, som avgjorts av samma tingsdomare (OKV/25/30/2018 och OKV/26/30/2018) hade det bestämts att prövotiden skulle upphöra åtta månader efter att domen avkunnats. I de två övriga fallen (OKV/21/30/2019 och OKV/25/30/2019) hade det bestämts att prövotiden skulle upphöra ca sex månader efter att domen avkunnats.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en tingsdomare på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid avfattandet av domen, då den prövotid som bestämts för ett villkorligt fängelsestraff hade fastställts så att den var några dagar kortare än den minimitid på ett år som föreskrivs i strafflagen (OKV/73/30/2018).

Dessutom uppmärksammade biträdande justitiekanslern en tingsdomare på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid tillämpningen av 2 b kap. 3 § 1 mom. i strafflagen i fjorton fall där prövotiden för det villkorliga fängelsestraff som svaranden dömts till överskred den maximitid på tre år som föreskrivs i lagen med en dag. Biträdande justitiekanslern konstaterade, med hänvisning till högsta domstolens rättspraxis, att också de dagar prövotiden börjar och slutar ska räknas till prövotiden. Ifall prövotiden bestäms i hela år ska den således inte fastställas så att den

upphör den dag som motsvarar begynnelsedagen, utan dagen innan (OKV/6/30/2018 m.fl.; samtliga ärenden avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Försummelse av att påföra brottsofferavgift

I 28 fall som uppdragades vid granskningen av brottmålsdomar uppmärksammades en tingsdomare på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid tillämpningen av bestämmelserna om påförande av brottsofferavgift. I dessa fall hade svaranden inte påförts någon brottsofferavgift, trots att svaranden dömts för ett brott för vilket det strängaste föreskrivna straffet är fängelse och som begåtts eller avslutats efter att lagen om brottsofferavgift trätt i kraft (OKV/8/30/2018 m.fl.; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen, OKV/23/30/2019 och OKV/63/30/2019; ärendena avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Därutöver underrättades en tingsdomare i nio fall om att brottsofferavgift får påföras trots svarandens utevaro samt i skriftligt förfarande, även om det inte framställts något yrkande på brottsofferavgift i stämningsansökan (OKV/40/30/2017 m.fl.; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen, OKV/17/30/2018 och OKV/67/30/2018; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman samt OKV/18/30/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Markus Löfman).

Felaktigt belopp för brottsofferavgiften

I två fall som uppdragades vid granskningen av brottmålsdomar uppmärksammades biträdande justitiekanslern en tingsdomare på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid tillämpningen av bestämmelserna om brottsofferavgiftens belopp.

I fyra fall (OKV/30/30/2018 m.fl.) hade svaranden felaktigt påförts en brottsofferavgift på 80 euro, trots att avgiften borde ha varit 40 euro, eftersom svaranden hade dömts för gärningar för vilka det strängaste föreskrivna straffet är fängelse i högst sex månader. I fyra andra fall (OKV/37/30/2018 m.fl.) hade svaranden däremot felaktigt påförts en brottsofferavgift på 40 euro, trots att avgiften borde ha varit 80 euro, eftersom svaranden hade dömts bl.a. för ett brott för vilket det strängaste föreskrivna straffet är fängelse i mer än sex månader. samtliga ärenden avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Justitieministeriet upplystes om problemen i anslutning till påförandet av brottsofferavgift

Biträdande justitiekanslern delgav justitieministeriet de brister som uppdragats i fråga om bestämmandet av brottsofferavgift för kännedom. Felen i anslutning till påförandet av brottsofferavgift hade ökat avsevärt under åren 2017 och 2018, och utgjorde den största kategorin av fel bland de ärenden som inlets till följd av granskningen av brottmålsdomar. I de utredningar som tingsdomarna gett uppgavs orsaken till att ingen brottsofferavgift påförts ofta ha varit att åklagaren inte i stämningsansökan yrkat på att svaranden skulle påföras brottsofferavgift, eller att påförandet av avgiften av misstag glömts bort.

Syftet med brottsofferavgiften är att utöka den statsfinansiering som anvisas för stödtjänster för brottsoffer med ett belopp som motsvarar intäkterna från brottsofferavgifterna. Enligt de uppgifter som presenterats i offentligheten har brottsofferavgifter emellertid inte influtit i enlighet med förväntningarna. Biträdande justitiekanslern konstaterade som sin slutledning att det förekom sådana brister vid påförandet av brottsofferavgift vid domstolarna som också påverkar inflödet av avgifter (OKV/1/50/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Tingsdomares oaktsamhet vid utarbetandet av domar

I två fall som uppdagades vid granskningen av brottmålsdomar uppmärksammades en tingsdomare på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid avfattandet och granskningen av domar. I det första fallet hade det i domslutet antecknats att tiden för frihetsberövandet var kortare än vad den de facto varit (OKV/19/30/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen). I det andra fallet hade det i domslutet felaktigt antecknats att svaranden påförts en brottsofferavgift på 40 euro istället för den avgift på 80 euro som nämnts i domskälen (OKV/30/30/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

I ett annat fall, som likaså uppdagades vid granskningen av brottmålsdomar, uppmärksammade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare en tingsdomare på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid registreringen av de anteckningar som ska göras i domslutet. I det aktu-

ella fallet hade svaranden enligt domslutet inte påförts någon brottsofferavgift, trots att svaranden hade dömts för ett brott för vilket det strängaste föreskrivna straffet är fängelse. Av domskälen framgick det emellertid att brottsofferavgift hade påförts (OKV/60/30/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

En tingsdomares förfarande vid påförandet av körförbud

I ett fall som uppdagades vid granskningen av brottmålsdomar uppmärksammade biträdande justitiekanslern en tingsdomare på vikten av att iaktta bestämmelserna om körförbudets längd. Svaranden, som under en femårsperiod hade gjort sig skyldig till två fall av grovt rattfylleri, hade påförts ett körförbud som var kortare än den föreskrivna tiden på minst ett år (OKV/28/30/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Översändandet av besvärshandlingar från en tingsrätt till en hovrätt

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en tingsrätt på den lagstadgade skyldigheten att utan dröjsmål tillställa hovrätten sådana besvärshandlingar som berör tingsrättens avgöranden.

Hovrätten hade underrättat justitiekanslern om att översändandet av besvärshandlingarna i ett brottmål från tingsrätten till hovrätten hade fördröjts. Enligt lagen ska skrivelser och bifogade handlingar som lämnats in till tingsrättens kansli och som adresserats till hovrätten sändas till hovrätten utan dröjsmål. Den utredning som erhållits i det aktuella fallet visade att dröjsmålet hade orsakats av en enskild anställd vid tingsrätten och

att besvärshandlingarna hade påträffats först efter att den anställda blivit tjänstledig.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det varit fråga om ett betydande dröjsmål, som äventyrat parternas grundlagsenliga rätt att få sin sak behandlad utan ogrundat dröjsmål. Vid bedömningen av tingsrättens förfarande beaktade han emellertid de åtgärder som tingsrätten vidtagit för att förhindra motsvarande försummelser i framtiden, samt att det enligt utredningen varit fråga om ett enskilt fall. Biträdande justitiekanslern konstaterade att den skada som orsakats parterna de facto hade minskats av att hovrätten efter att besvärshandlingarna inkommit hade behandlat besvärssärendet mycket snabbt (OKV/4/31/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Martikainen).

Fel vid behandlingen av en dokumentbegäran vid en tingsrätt

Justitiekanslern uppmärksammade en tingsrätt på att dokumentbegäranden ska behandlas utan dröjsmål. Justitiekanslern konstaterade att tingsrättens interna anvisningar om dokumentbegäranden ska motsvara den gällande lagstiftningen och att man vid behandlingen av dokumentbegäranden ska använda sig av de tekniska metoder som de till buds stående datasystemen erbjuder.

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot tingsrättens förfarande vid behandlingen av en dokumentbegäran som berörde en brottmålsdom. Klaganden hade fått automatiska motagningskvitteringar på sina e-postmeddelanden. Det hade emellertid tagit mer än tre veckor innan tingsrätten bemött klagandens begäran. Dessutom riktade klaganden kritik mot att tingsrätten uppgett att det skulle tas ut en avgift för den dom som skulle sändas per e-post.

Enligt justitiekanslern var tingsrättens förfarande inte förenligt med offentlighetslagens krav, eftersom tingsrätten inte hade bemött klagandens dokumentbegäran utan dröjsmål eller senast inom två veckor. Tingsrätten hade inte på något sätt reagerat på klagandens dokumentbegäran inom den föreskrivna två veckors tidsfristen. Den dom som klaganden begärt kunde ha sparats som en pdf-fil i programmet för brottmålsdomar Ritu och ha sänts till klaganden per e-post direkt efter att brottmålsteamet vid tingsrättens kansli hade utrett vilken dom det var fråga om.

Justitiekanslern konstaterade att ingen avgift enligt offentlighetslagen ska tas ut bl.a. när en offentlig handling som lagrats i elektronisk form sänds per e-post till den som begärt handlingen. Det fanns således inte rättsliga grunder för att ta ut en avgift för den dom som tillställts klaganden. Justitiekanslern uppmärksammade tingsrätten på att det i offentlighetslagen bestäms att ingen avgift ska tas ut när en offentlig handling som lagrats i elektronisk form sänds per e-post (OKV/899/1/2018 och OKV/900/1/2018; ärendena avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Juha Sihto).

Felaktigt förfarande vid tingsrättsjouren i en hovrättsdomkrets

Vid tingsrättsjouren i en hovrättsdomkrets hade det skett ett fel vid överföringen av samtal från en jourtelefon till en annan vid tingsrätten. Den berörda tingsrätten hade senare slagits samman med en annan. Biträdande justitiekanslern delgav den nya tingsrätten de synpunkter rörande den tidigare tingsrättsjouren som han framfört i sitt beslut. Saken behandlades vid justitiekanslersämbetet på grundval av en anmälan från hovrättens president.

Tingsrätten hade under det aktuella veckoslutet svarat för hovrättskretsens tingsrättsjour

för brådslande ärenden. Polisen hade flera gånger försökt ringa upp den angivna telefonjouren för att få ett brådslande teleövervakningsyrkande behandlat vid domstolen. Samtalen hade emellertid inte besvarats.

Det fanns två jourtelefoner vid tingsrätten. Eftersom jourhavanden under hela veckoslutet hade haft hand om den jourtelefon vars nummer inte hade uppgetts som journummer, borde de samtal som inkom till den andra jourtelefonen ha styrts till jourhavandens telefon. Detta hade emellertid inte skett, och detta var orsaken till att samtalen inte hade besvarats.

Det var uppenbarligen fråga om ett misstag som skett då jourhavanden introducerades i arbetet. Biträdande justitiekanslern hade således inte anledning att rikta klander mot jourhavanden, som av allt att döma hade handlat enligt bästa förmåga. Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid att tingsrätten bör se till att jourhavandena har kännedom om förfarandena i fråga om jourtelefonerna och att det ges tillräckligt noggranna anvisningar om överföringen av samtal mellan jourtelefonerna (OKV/27/31/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

Ett fel vid tingsrättens huvudförhandling

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en tingsdomare på vikten av att iaktta noggrannhet då parterna tillsänds kallelser. I en kallelse till huvudförhandling hade året uppgetts felaktigt.

Med beaktande av sakens natur och felets art ansåg biträdande justitiekanslern dock att en part som varit villig att delta i sammanträdet och osäker på dess tidpunkt sannolikt skulle ha försäkrat sig om den riktiga tidpunkten. Klaganden måste ha fått kännedom om det korrekta året då man avtalade om sammanträdesdagen.

Avsikten var att vid sammanträdet rätta en brist i den dom som meddelats i en tidigare rättegång mellan samma parter. Vid sammanträdet hade det inte lagts fram några sådana nya fakta som inte skulle ha behandlats redan vid den förra rättegången. Klaganden hade bemött talan skriftligen, och hade inte besvärat sig över domen.

Enligt biträdande justitiekanslern måste felet och tingsdomarens vållande i det aktuella fallet anses vara av ringa betydelse, och klaganden kunde inte anses ha orsakats någon betydande olägenhet eller skada (OKV/1890/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Lehvä).

Tidtabellen för meddelande av tingsrättens dom

I ett klagomål riktades det kritik mot en tingsrätts förfarande i fråga om en helhet av tvistemål som omfattade närapå 500 kärande. Tingsrätten meddelade sina domar i målet i flera faser. De första åtta domarna meddelades ca två och en halv månad efter att huvudförhandlingen hade avslutats. En månad därefter började tingsrätten meddela domar i målet varje vecka, så att den sista domen meddelades ca fem och en halv månad efter att huvudförhandlingen avslutats. Enligt klaganden borde dock alla domar ha meddelats på samma gång.

Enligt lagen är huvudregeln att domen ska meddelas inom 14 dagar från den dag då huvudförhandlingen avslutades. Om domen av särskilda skäl inte kan meddelas inom denna tid, ska den meddelas så snart som möjligt.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt svar med anledning av klagomålet att det förfarande där tingsrätten meddelat domarna i olika faser var mycket ovanligt. Å andra sidan innebär helheten av tvistemål att det också var fråga om en mycket ovanlig rättegång. Det fanns flera

hundra kârande i målet, den gemensamma huvudförhandlingen krävde 20 sammanträdesdagar och bevisningen var omfattande, då bl.a. mer än 30 vittnen och sakkunniga blev hörda i målet.

Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning fanns det skäl att vid bedömningen av tingsrättens förfarande framför allt ta hänsyn till den omfattande rättegångshelheten. Det var förstâeligt att det varit mycket utmanande att meddela domar till flera hundra kârande. Domarna skulle utarbetas med beaktande av olikheterna mellan dem. Alla kârande meddelades i och för sig inte olika domar, utan flera personers kâromål kunde avgöras genom en och samma dom. I klagandens fall hade två kârandes kâromål avgjorts genom samma dom. Vidare hade kârandena redan på förhand haft kännedom om att tingsrätten hade för avsikt att meddela domarna i flera faser. Saken hade diskuterats redan vid förberedelsesammanträdet, och efter att huvudförhandlingen avslutats hade tingsrätten angett när de första domarna skulle meddelas. Den angivna tidtabellen hade även hållits. Tingsrätten hade på ansökan förlängt tidsfristen för besvär, så att alla kârande hade getts en tidsfrist på minst tre månader för anförandet av besvär. Ingen av kârandena hade emellertid sökt ändring i tingsrättens dom.

Biträdande justitiekanslern konstaterade sammanfattningsvis att rättegångshelheten av materialet att döma varit exceptionellt omfattande och att det varit arbetskrävande att meddela domarna. Det var således förstâeligt att alla domar inte hade kunnat meddelas på en gång. Det hade inte heller kunnat konstateras att kârandenas rättskydd skulle ha äventyrats till följd av tingsrättens förfarande.

Med beaktande av de ovan nämnda synpunkterna hade biträdande justitiekanslern inte rättsliga skäl att konstatera att tingsrätten skulle ha agerat på ett sådant sätt som skulle ha krävt åtgärder från hans sida (OKV/124/1/2018;

ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

Dröjsmål vid distribueringen och verkställigheten av brottmålsdomar vid hovrätterna

I samband med granskningen av brottmålsdomar vid justitiekanslersämbetet uppdagades det sommaren 2017 att en hovrätt hade försummat att distribuera domar via programmet för brottmålsdomar Ritu i tid. Vid distribueringen är det fråga om att via det nämnda programmet förmedla uppgifter som ingår i domarna till verkställighets- och registermyndigheterna. I samband med utredningen av ärendet framgick det att det under åren 2013–2017 även i många andra fall hade skett försummelser i fråga om distribueringen av brottmålsdomar vid hovrätterna. Biträdande justitiekanslern beslutade på eget initiativ närmare undersöka hovrätternas förfarande vid distribueringen av brottmålsdomar. Samma ärendehelhet utökades senare med ett enskilt klagomål, där klaganden riktade kritik mot att det uppkommit ett dröjsmål vid verkställigheten av det fängelsestraff som klaganden dömts till.

Biträdande justitiekanslern begärde en utredning av alla hovrätter över de mål och ärenden som registrerats i oktober 2017 och i februari 2018 och beträffande vilka hovrätterna enligt datasystemet inte hade skött distribueringen i Ritu efter att systemet tagits i bruk år 2013. Hovrätterna presenterade såväl olika enskilda som mer allmänna orsaker till att distribueringen av brottmålsdomar inte hade skötts korrekt. Utredningarna gav emellertid vid handen att det vid alla hovrätter utom en hade förekommit ett stort antal försummelser när det gällde att svara för en korrekt distribuering av brottmålsdomar. Som längst hade det vid hovrätterna förekom-

mit försummelser vid distribueringen av domar under flera års tid. Enligt biträdande justitiekanslern verkade det alltså vara fråga om ett mycket omfattande och långvarigt problem, som kunde betraktas som allvarligt.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut i januari 2019 allmänt att straffverkställigheten utgör en väsentlig del både av realiseringen av straffansvaret och av ett trovärdigt straffrättsligt system. Ifall brottmålsdomarna inte distribueras vidare är hela straffprocessen betydelselös, eftersom en korrekt distribuering av domarna i Ritu är en förutsättning för att domarna ska kunna verkställas. En allmän utgångspunkt kan anses vara att straffet ska verkställas så snart domen blivit verkställbar. Hovrätterna ska organisera sina förfaranden i anslutning till distribueringen av brottmålsdomar och utarbeta eventuella anvisningar om saken så att distribueringen blir korrekt omhändertagen.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade allvarligt fyra hovrätter på vikten av att se till att brottmålsdomarnas distribuering sköts korrekt. Han konstaterade i sitt beslut bl.a. att Rättsregistercentralen meddelat att avsikten var att i början av år 2019 tillstålla hovrätterna en ny förteckning över de brottmålsdomar för vars del hovrätterna inte skött distribueringen korrekt. Biträdande justitiekanslern bad Rättsregistercentralen sända förteckningen också till justitiekanslersämbetet för kännedom efter att den blivit klar.

I det klagomål som hörde samman med denna ärendehelhet riktades det kritik mot ett dröjsmål vid verkställigheten av ett fängelsestraff. Brottspåföljdsmyndighetens verkställighetsenhet hade i det fall som avsågs i klagomålet vidtagit åtgärder för att verkställa straffet först mer än två år efter att hovrätten meddelat sitt avgörande. Enligt justitiekanslern hade det inte uppdagats några sådana omständigheter i ärendet som skulle ha inneburit att den tid som förlöpt mellan hov-

rättens avgörande och verkställigheten av straffet kunde betraktas som godtagbar i rättsligt avseende. Den primära orsaken till dröjsmålet vid verkställigheten verkade vara att hovrätten hade försummat att sköta distribueringen av avgörandet i Ritu. Det var inte längre i efterhand möjligt att noggrant utreda varför saken inte hade skötts korrekt. Biträdande justitiekanslern konstaterade dock, utifrån en helhetsbedömning av klagomålsärendet, att han inte hade anledning att vidta ytterligare åtgärder med anledning av hovrättens förfarande, utan han ansåg att de åtgärder han vidtagit mot hovrätten i anslutning till det ärende som han undersökt på eget initiativ var tillräckliga.

Biträdande justitiekanslern konstaterade dessutom i sitt beslut att Brottspåföljdsmyndighetens verkställighetsenhet i det fall som avsågs i klagomålet effektivare borde ha utrett eventuella försummelser rörande distribueringen av brottmålsdomen vid hovrätten. Biträdande justitiekanslern delgav verkställighetsenheten sina synpunkter på utredandet av domars verkställbarhet (OKV/3/50/2018 och OKV/1453/1/2018; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

Rättsregistercentralen tillställde i april 2019 biträdande justitiekanslern en ny förteckning över sådana brottmålsdomar som inte hade distribuerats vidare av hovrätterna. Alla hovrätter utom en meddelade att förteckningen innefattade bara sådana domar som inte krävde distribuering. En hovrätt uppgav att distribueringen i tre fall hade försummats på grund av ett mänskligt misstag.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut i december 2019 att hovrätternas meddelanden visade att det inte längre verkade förekomma sådana brister vid distribueringen av brottmålsdomar som konstaterats tidigare. Enligt uppgifter från Rättsregistercentralen hade man

i december 2019 uppdaterat Ritu med en funktion som gör det möjligt att söka sådana hovrättsavgöranden som inte har distribuerats alls. Biträdande justitiekanslern ansåg det önskvärt att hovrätterna aktivt använder sig av denna möjlighet att följa distribueringen av sina domar, så att hovrätterna vid behov själva så tidigt som möjligt kan befatta sig med problem som uppstår i fråga om distribueringen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att det inte längre förekom sådana missförhållanden av rättslig betydelse vid distribueringen av brottmålsdomar som han skulle ha haft anledning att befatta sig med i egenskap av högsta laglighetsövervakare (OKV/9/50/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

Översändandet av ett hovrättsbeslut

Biträdande justitiekanslern delgav en hovrätt sin uppfattning om dess felaktiga förfarande vid sändandet av ett beslut till den som fört talan i hovrätten.

Av ett klagomål framgick det att hovrätten i ett tvistemål där ansökan om besvärstillstånd inte bifallits hade sänt sitt beslut till en s.k. biintervenients ombud på dennes gamla e-postadress. Ombudet hade i sin interventionsansökan och i sin svaromålsskrivelse uppgett sin byrås kontaktuppgifter som biintervenientens processadress. Hovrätten hade dock vid översändandet av sitt beslut felaktigt använt ombudets gamla e-postadress, som flera år tidigare hade registrerats i hovrättens databas över ombud. I samband med översändandet av beslutet hade hovrätten emellertid inte fått något meddelande om att e-postadressen var felaktig. Ombudet hade fått beslutet först flera månader senare, efter att uttryckligen ha bett om det hos hovrätten.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att hovrätten enligt lagen utan dröjsmål ska sända ett exemplar av sitt avgörande till alla som fört talan i hovrätten. Det felaktiga förfarandet verkade ha orsakats av ett avbrott i informationsförmedlingen. Den medlem som svarade för ärendets beredning hade haft kännedom om ombudets nya kontaktuppgifter, men dessa hade inte förmedlats till hovrättens registratur och inte heller till den rättsskipningssekreterare som sänt beslutet.

Biträdande justitiekanslern framhöll även att hovrätten enligt sin utredning sedermera hade utfärdat anvisningar om saken för att förhindra att motsvarande misstag sker i framtiden. I ärendet hade det inte framgått att hovrättens förfarande skulle ha orsakat biintervenienten några rättsförluster (OKV/712/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

En hovrätts förfarande vid informerandet om tillstånd till fortsatt handläggning

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade en hovrätt och ett hovrättsråd på vikten av att iakttä omsorg och noggrannhet samt snabbhet vid behandlingen av besvär som hör till sådana kategorier av ärenden som kräver skyndsamt behandling.

Hovrätten hade i ett fall meddelat klaganden tillstånd till fortsatt handläggning, men inte nämnt att tillståndet meddelats bara till den del det gällde ersättningen för rättegångskostnaderna. Hovrätten hade inte tagit ställning till meddelandet av tillstånd till fortsatt handläggning till den del klagandens besvär gällde det yrkande på en säkringsåtgärd som tingsrätten förkastat. Till den del det gällde detta yrkande behandlades klagandens ansökan om tillstånd till fortsatt handläggning formellt först då hovrätten meddelat

sitt slutliga avgörande i det ärende som berörde rättegångskostnaderna.

Enligt rättegångsbalken kan tillstånd till fortsatt handläggning meddelas också delvis, och frågan om huruvida tillstånd ska meddelas till övriga delar kan då föras till avgörande i samband med behandlingen av besvaren. Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ska parterna emellertid underrättas om detta, så att de får en korrekt bild av domstolsförfarandet i deras ärende. Hovrätten hade således agerat felaktigt när det gällde underrättandet om tillståndet till fortsatt handläggning.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare tog dessutom ställning till huruvida ärendet hade behandlats utan dröjsmål eller inte. Eftersom klagandens ansökan om tillstånd till fortsatt handläggning rörande yrkandet på säkringsåtgärden formellt hade behandlats först i samband med det slutliga avgörandet, hade behandlingen av det ärende som berörde säkringsåtgärden räckt mer än ett år och två månader. Detta måste betraktas som en lång tid när det gäller en kategori ärenden som ska behandlas skyndsamt (OKV/1680/1/2018 och OKV/415/1/2019; ärendena avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Motiverandet av beslut med anledning av ansökningar om återbrytande vid högsta förvaltningsdomstolen

I två av sina avgöranden bedömde justitiekanslern huruvida högsta förvaltningsdomstolen hade motiverat sina beslut tillräckligt utförligt i förhållande till vad som krävdes med tanke på ärendenas natur.

I det första fallet var det fråga om att klagandena hade ansökt om återbrytande av försäk-

ringsdomstolens lagakraftvunna beslut genom vilka beloppet av deras ålderspension hade fastställts. Klagandena ansåg att de hade blivit ojämnt behandlade vid fastställandet av pensionen.

Klagandena hade i sina ansökningar om återbrytande framställt flera invändningar rörande förfarandet vid försäkringsdomstolen, på grundval av vilka de ansåg att försäkringsdomstolens beslut borde återbrytas. Invändningarna gällde underlåtelse av att ordna muntlig förhandling vid försäkringsdomstolen, försummelse av att utreda olika frågor samt brister i motiverandet av besluten. Invändningarna gällde alltså domstolens lagstadgade förpliktelser, som är centrala med avseende på rättsskipningens legitimitet. Det var inte fråga om förnyelse av ansökningarna om återbrytande. Högsta förvaltningsdomstolen hade i sina beslut gett noggranna motiveringar till förkastandet av ansökningarna om återbrytande endast till den del det gällde underlåtenheten av att ordna muntlig förhandling.

Justitiekanslern ansåg, med beaktande av sakens natur, att den motiveringsskyldighet som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen och vars syfte är att tillgodose den grundlagsenliga skyldigheten att trygga rätten till en rättvis rättegång skulle ha uppfyllts bättre ifall högsta förvaltningsdomstolen hade gett något utförligare motiveringar till sina beslut också till den del klagandena hade framställt invändningar rörande försummelse av utredningsskyldigheten och brister i försäkringsdomstolens beslutsmotiveringar (OKV/631/1/2018 – OKV/636/1/2018; ärendena avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Marjo Mustonen).

I ett annat fall hade högsta förvaltningsdomstolen i sitt beslut angett de tillämpliga lagrum med stöd av vilka domstolen hade förkastat en ansökan om återbrytande. Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att det var fråga om

en typ av standardmotivering. Han hänvisade till lagen om rättegång i förvaltningsärenden, som trädde i kraft vid ingången av år 2020, där det föreskrivs att beslutet i ett ärende som berör återbrytande får motiveras endast med de tillämpade bestämmelserna, om inte ärendet på grund av sin natur kräver att skälen anges på något annat sätt.

I det aktuella fallet gällde det extraordinarie ändringssökandet ett ärende som berörde en sådan vägplan som avses i landsvägslagen. Klaganden ansåg att högsta förvaltningsdomstolen inte noggrant hade gjort sig förtrogen med ansökan om återbrytande, och att beslutet borde ha motiverats utförligare. Enligt justitiekanslern uppfyllde dock motiveringen till det avgörande genom vilket ansökan om återbrytande hade förkastats de krav som ställs på beslutet. Domstolen hade inte heller överskridit eller missbrukat sin prövningsrätt i ärendet. Klagomålet föranledde således inte några åtgärder inom ramen för laglighetskontrollen (OKV/776/1/2019; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Dröjsmål i samband med behandlingen av ett besvärssärende vid högsta förvaltningsdomstolen

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att behandlingstiden för ett besvärssärende vid högsta förvaltningsdomstolen hade överskridit den tid som kan betraktas som skäligen avseende på ärendets art och omfattning.

Ärendets behandling hade pågått i mer än två år och fem månader vid högsta förvaltningsdomstolen. Enligt den utredning som högsta förvaltningsdomstolen gett hade ärendets behandling fördröjts bl.a. till följd av den allmänna arbetsituationen, till följd av att ärendena inom den aktuella ärendekategorin hade hopat sig samt

till följd av att ärendets första föredragande hade gått i pension. Det framgick inte av utredningen att ärendet skulle ha varit exceptionellt arbetskrävande, dock med undantag för att det hörande av parterna som tagit sju månader i anspråk hade varit mer skiftesrikt och omfattande än normalt.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade i sin utredning att behandlingen av klagandens ärende hos de lägre domstolarna och myndigheterna redan i sig hade räckt mycket länge, och att det i denna situation var särskilt beklagligt att ärendets behandling hos högsta förvaltningsdomstolen hade påverkats av de faktorer som enligt utredningen hade förlängt behandlingstiden.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i sitt beslut att en snabb behandling vid de högsta domstolarna är av accentuerad betydelse i sådana fall där de tidigare behandlingsfaserna redan har räckt länge (OKV/1171/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Outi Kostama).

Dröjsmål och uppskattning av behandlingstiden vid en förvaltningsdomstol

Biträdande justitiekanslern delgav en förvaltningsdomstol sin uppfattning om att det hade uppkommit ett dröjsmål vid behandlingen av ett besvärssärende, samt om vikten av att besvara förfrågningar som berör ärendets behandlingsfas.

I det aktuella fallet var det fråga om att kommunalbesvär hade anförts hos förvaltningsdomstolen i februari 2016. Beslutet hade emellertid meddelats först ca tre år senare, i februari 2019. Behandlingen hade enligt förvaltningsdomstolens utredning fördröjts bl.a. till följd av de tilläggsutredningar som inhämtats samt till följd av att det ansetts motiverat att avgöra ett annat besvärssärende samtidigt. Också den besvärliga

arbetssituationen och sjukdomsfall vid avdelningen hade bidragit till dröjsmålet. Biträdande justitiekanslern ansåg att besvärens behandlingstid uppenbart varit alltför lång.

De uppskattningar som getts med anledning av förfrågningarna om ärendets behandlingstid hade ändrats i takt med att behandlingen framskridit. Uppskattningen av behandlingstiden är emellertid avsedd att vara informativ, och enligt biträdande justitiekanslern kan syftet med bestämmelsen om saken inte anses uppfyllas om uppskattningarna avviker mycket från den faktiska behandlingstiden (OKV/1610/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kostama).

Dröjsmål vid behandlingen av besvärssärenden vid en förvaltningsdomstol

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det hade uppkommit ogrundade dröjsmål vid behandlingen av besvärssärenden vid en förvaltningsdomstol. Det var fråga om tre besvärssärenden som berörde en generalplan rörande vindkraftsparker, vilka inlemts år 2017. Förvaltningsdomstolen hade uppgett att den senast år 2019 skulle behandla de besvärssärenden som hade inlemts år 2017.

Enligt diarieanteckningarna i ett av besvärssärendena, som hade inlemts i augusti 2017 och avgjorts i juni 2019, hade inga åtgärder vidtagits i ärendet under år 2018. Biträdande justitiekanslern ansåg således att det uppkommit ett ogrundat dröjsmål vid behandlingen av detta besvärssärende.

De två övriga besvärssärendena, som inlemts i juni 2017, var ännu under behandling 3.12.2019. Enligt biträdande justitiekanslern hade det uppkommit ogrundade dröjsmål

också vid behandlingen av dessa ärenden. Han bad förvaltningsdomstolen meddela när besvärssärendena blivit avgjorda. Förvaltningsdomstolen meddelade att ärendena hade avgjorts 17.12.2019. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare hade år 2018 uppmärksammat samma förvaltningsdomstol på behandlingstiden för planbesvär. Biträdande justitiekanslern hade utfört ett laglighetskontrollbesök vid domstolen år 2018 (OKV/80/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Dröjsmål och uppskattning av behandlingstiden vid försäkringsdomstolen

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade allvarligt försäkringsdomstolen och en försäkringsrättsdomare på grundlagens bestämmelse om att var och en har rätt att få sin sak behandlad på ett behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål, och på den bestämmelse i Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna där det anges att var och en är berättigad till en rättegång inom en skälig tid. Dessutom uppmärksammade biträdande justitiekanslern en försäkringsrättsdomare på syftet med förvaltningsprocesslagens bestämmelse om givandet av en uppskattning av ärendets behandlingstid och på skyldigheten att iakttä denna bestämmelse.

I det aktuella fallet hade behandlingen av klagandens besvär i ett olycksfallsärende räckt 5 år och 10 månader vid försäkringsdomstolen. Försäkringsdomstolen hade konstaterat att det uppkommit ett dröjsmål vid ärendets behandling och bestämt att staten skulle betala klaganden gottgörelse för det dröjsmål som uppkommit vid rättegången. Biträdande justitiekanslern konstaterade att behandlingstiden för klagandens ärende varit oskäligt lång och ansåg att det

uppkommit ett ogrundat dröjsmål vid behandlingen. Dröjsmålet innebar en kränkning av klagandens rätt att få sin sak behandlad inom en skäligen tid och utan ogrundat dröjsmål, som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Försäkringsdomstolen hade således försummat sina skyldigheter i samband med ärendets behandling. På grund av de omständigheter som låg till grund för dröjsmålet ansåg biträdande justitiekanslern emellertid att det var en tillräcklig åtgärd att inom ramen för laglighetskontrollen allvarligt uppmärksamma försäkringsdomstolen på de nämnda bestämmelserna.

Biträdande justitiekanslern hänvisade till att försäkringsdomstolens överdomare och avdelningschefer ansvarar för försäkringsdomstolens resultatrikhet och kapacitet, samt bad försäkringsdomstolen meddela justitiekanslersämbetet vilka åtgärder domstolen vidtagit eller ämnade vidta för att säkerställa att olycksfallsärenden kan behandlas utan dröjsmål i framtiden. Samtidigt bad han försäkringsdomstolen sända uppgifter om behandlingstiderna för de olycksfallsärenden som avgjorts under perioden september-december 2019.

I det aktuella fallet hade klaganden dessutom flera gånger bett försäkringsdomstolen ge en uppskattning av ärendets behandlingstid. De upprepade uppskattningar av tidpunkten för avgörandet som getts klaganden hade emellertid inte varit korrekta. Biträdande justitiekanslern konstaterade att syftet med uppskattningen av behandlingstiden är att parten ska få en realistisk uppfattning om den tid som krävs för behandlingen av ärendet i fråga. I klagandens fall hade syftet med bestämmelsen inte uppfyllts (OKV/1901/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Laglighetskontrollbesök

Helsingfors och Tavastehus förvaltningsdomstolar

Biträdande justitiekanslern gjorde 26.3.2019 ett laglighetskontrollbesök hos Tavastehus förvaltningsdomstol (OKV/4/51/2019) och 2.4.2019 ett laglighetskontrollbesök hos Helsingfors förvaltningsdomstol (OKV/3/51/2019). Besöken utgjorde en fortsättning på biträdande justitiekanslerns serie av laglighetskontrollbesök hos förvaltningsdomstolarna, vilka han inledde året innan genom att besöka Östra Finlands, Norra Finlands, Åbo och Vasa förvaltningsdomstolar. Vid laglighetskontrollbesöken behandlades särskilt ärenden rörande social- och hälsovården samt utlänningsärenden.

Helsingfors hovrätt

Biträdande justitiekanslern gjorde 12.11.2019 ett laglighetskontrollbesök hos Helsingfors hovrätt. Vid besöket behandlades särskilt hovrättens tillsyn över tingsrätterna. Dessutom diskuterades bl.a. de utmaningar som hänför sig till programmet för brottmålsdomar Ritu samt biträdande justitiekanslerns iakttagelser i fråga om påförandet av brottsofferavgift. (OKV/12/51/2019)

Helsingfors tingsrätt

Biträdande justitiekanslern gjorde 27.11.2019 ett laglighetskontrollbesök hos Helsingfors tingsrätt. Under besöket diskuterades bl.a. justitiekanslersämbetets tillsyn över underrätterna, tingsrättens lednings- och styrningssystem samt tingsrättens iakttagelser rörande genomförandet av en snabb behandling av brottmål samt rörande effekterna av detta. Dessutom träffade biträdande justitiekanslern tingsrättens personal vid en särskild sammankomst. (OKV/9/51/2019)

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 anföras 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 brottmålsdomar 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 87 klagomål som berörde åklagares förfarande, medan 72 sådana klagomål avgjordes (år 2018 inkom 101 sådana klagomål, och antalet avgjorda klagomål var likaså 101).

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 endast två klagomålsärenden till riksåklagaren för behandling, varav det ena gällde en åklagares beslut om begränsning av förundersökningen och det andra gällde behandlingen av en dokumentbegäran.

De högsta laglighetsövervakarnas uppgifter i samband med ärenden som berör åklagares tjänstebrott ökade, eftersom det i den lag om Åklagarmyndigheten som trädde i kraft 1.10.2019 bestäms att antingen justitiekanslern eller riksdagens justitieombudsman eller en åklagare som har förordnats av någon av dessa ska vara åklagare då en statsåklagare, ledande distriktsåklagare, specialiståklagare, distriktsåklagare eller biträdande åklagare åtalas för tjänstebrott vid hovrätten. De högsta laglighetsövervakarna har redan därförinnan enligt lagen varit åklagare i sådana fall där riksåklagaren eller biträdande riksåklagaren åtalas för tjänstebrott.

Justitiekanslern bad polisen underrätta om sådana fall där polisen får i uppdrag att under-

söka ärenden där en åklagare misstänks för tjänstebrott. Det är fråga om en liknande begäran som förut framställts till polisen om underrättelser i sådana fall där en domare misstänks för lagstridigt förfarande i samband med tjänsteutövningen. Justitiekanslern avtalade med riksdagens justitieombudsman om att dessa underrättelser ska styras till justitiekanslern. Vid behov avtalar justitiekanslern och justitieombudsmannen i varje enskilt fall sinsemellan om hur det är ändamålsenligast att fördela behandlingen av de ärenden som polisen underrättar om.

Under de första tre månaderna efter att den nya regleringen trätt i kraft underrättade polisen justitiekanslern om tio ärenden som inkommit för undersökning. Ett av dessa överfördes till justitieombudsmannen för behandling, eftersom det var fråga om en åklagares förfarande som justitieombudsmannen redan bedömt inom ramen för ett klagomålsärende.

Avgöranden

Väckande av åtal för ett preskriberat brott

Biträdande justitiekanslern gav en häradsåklagare en anmärkning på grund av felaktigt förfarande vid väckandet av åtal. Åklagaren hade i ett fall tillställt tingsrätten en stämningsansökan först efter att den tidsfrist på två år som fastställts för

väckandet av åtal hade löpt ut. Gärningen hade således preskriberats redan hos åklagaren under den tid åtalsprövningen pågick. Saken uppdragades i samband med granskningen av domstolarnas brottmålsdomar.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att åklagarens felaktiga förfarande berörde kärnområdet för åklagarens uppgifter, då det var fråga om väckande av åtal för en gärning för vars del åtalsrätten hade preskriberats under den tid åtalsprövningen pågick. Åklagarens förfarande hade bidragit till tingsrättens felaktiga avgörande samt till den rättskränkning som detta orsakat svaranden. Det måste därför anses vara fråga om ett allvarligt fel (OKV/28/30/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen). Se även s. 110.

Laglighetskontrollbesök

Riksåklagarens byrå

Biträdande justitiekanslern gjorde 4.12.2019 ett besök vid riksåklagarens byrå. Under besöket behandlades bl.a. Åklagarväsendets nya organisation, den interna uppföljningen och övervakningen av åklagarverksamheten samt samarbetspraxisen vid behandlingen av tjänstebrott som domare eller åklagare misstänks för. (OKV/13/51/2019)

ADVOKATER, OFFENTLIGA RÄTTSBITRÄDEN OCH RÄTTEGÅNGSBITRÄDEN MED TILLSTÅND

ÖVERVAKNINGEN 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.

Allmänt

I Finland råder inte allmänt biträdestivång, vilket innebär att parterna inte har någon skyldighet att anlita ett biträde för att handha deras ärenden vid domstolen. I Finland råder inte heller advokatmonopol, vilket innebär att parterna inte är skyldiga att utse en advokat till 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 ändringsökande 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 offentlighetsrättsliga 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 advokattuppdrag eller i någon annan sådan syssla där han eller hon i motsvarande mån har utfört advokattuppdrag. En advokat ska redbart och samvetsgrant utföra de uppdrag som anförtrots honom eller henne och i all sin verksamhet iaktta god advokatsed och de anvisningar som fastställts för medlemmarna. Finlands Advokatförbunds delegation har fastställt regler om god advokatsed och en anvisning om advokatarvoden. På sådana advokatförfaranden som ur konsumentens synvinkel är otillbörliga eller strider mot god sed tillämpas konsumentskyddslagen.

Offentliga rättsbiträden är tjänstemän vid de rättshjälpsbyråer som upprätthålls av statens rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt. Behörighetsvillkoren för ett offentligt rättsbiträde omfattar högre högskoleexamen i juridik samt tillräcklig erfarenhet av arbete som rättegångsbiträde eller av domaruppgifter. Ett offentligt rättsbiträde ska hederligt och samvetsgrant utföra de uppgifter som anförtrots honom eller henne samt iaktta god advokatsed i alla sina uppdrag. På ett offentligt rättsbiträde tillämpas dessutom de bestämmelser i statstjänstemannalagen som gäller tjänstemäns allmänna skyldigheter.

Från och med ingången av år 2013 har det funnits sådana rättegångsbiträden med tillstånd som är verksamma med stöd av tillstånd av en statlig myndighet (rättegångsbiträdesnämnden). Tillstånd beviljas en person som har avlagt högre högskoleexamen i juridik, är tillräckligt insatt i uppdraget som rättegångsombud och rättegångs-

biträde, är redbar och inte uppenbart olämplig för uppdraget. Personen i fråga får inte ha försatts i konkurs och det får inte finnas några begränsningar i fråga om personens handlingsbehörighet. 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 anförtrots honom eller henne. Närmare bestämmelser om skyldigheterna för ett rättegångsbiträde med tillstånd finns i lagen om rättegångsbiträden med tillstånd. Dessutom tillämpas konsumentskyddslagen på sådant agerande hos ett rättegångsbiträde med tillstånd som ur konsumentens synvinkel är otillbörligt eller strider mot god sed.

Finlands Advokatförbunds tillsynssystem

De tillsynssystem som berör advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd omfattar godkännandeförfaranden och disciplinära förfaranden.

Om en advokat inte längre uppfyller de behörighetsvillkor som hänför sig till lämpligheten för uppdraget, ska Finlands Advokatförbunds styrelse utesluta advokaten ur förbundet. Justitiekanslern har också rätt att yrka på att Finlands Advokatförbunds styrelse ska vidta åtgärder mot en advokat som enligt justitiekanslern inte är behörig att vara advokat. Finlands Advokatförbunds styrelse ska vidare se till att advokaterna uppfyller sina förpliktelser både när de uppträder

inför domstol eller någon annan myndighet och i sin övriga verksamhet. När den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund behandlar ett tillsynsärende bedömer nämnden om advokaten redbart och samvetsgrant har utfört de uppdrag som anförtrots honom eller henne och i all sin verksamhet har iakttagit god advokatsed. Vid tillsynsförfarandet bedömer nämnden däremot inte om avgörandet i ett ärende som advokaten har skött är korrekt eller hur advokaten har lyckats med sitt uppdrag. Om det emellertid har inträffat ett uppenbart fel i yrkesutövningen i samband med ett uppdrag, kan det bli aktuellt att bedöma om advokaten har åsidosatt sina skyldigheter på grund av avsaknad av sådan yrkeskunskap eller annan skicklighet som hade krävts för en adekvat skötsel av uppdraget.

Tillsynsnämnden kan även fastställa disciplinära påföljder för advokater. Till de disciplinära påföljderna hör uteslutning ur Finlands Advokatförbund, en påföljdsavgift på minst 500 och högst 15 000 euro samt tilldelande av en varning eller en anmärkning. Ett tillsynsärende inleds genom ett skriftligt klagomål angående en advokat, genom en anmälan från justitiekanslern (då justitiekanslern anser att en advokat försummat sina förpliktelser) eller genom en anmälan av domstolen (då en advokat visat sig vara oredlig, oförständig 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, oförständig eller oskicklig eller annars olämplig för sitt uppdrag).

I de bestämmelser som trädde i kraft vid ingången av år 2013 understryks det att den tillsynsnämnd och tillsynsenhet som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund 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 styrelse ska vidta åtgärder mot en advokat som enligt justitiekanslerns uppfattning inte är behörig att vara verksam som 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 advokatkarriären. Under verksamhetsåret gjordes åtta 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 besvaren och vid behov lägga fram bevisning och annan utredning.

Justitiekanslern är däremot inte behörig att fastställa disciplinära påföljder för advokater. Om klagomål över en advokats förfarande anförs direkt hos justitiekanslern, överför justitiekanslern i allmänhet klagomålet till den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund för att behandlas i enlighet med tillsynsförfarandet. Under verksamhetsåret överfördes tio klagomål till tillsynsnämnden. Justitiekanslern överför dock inte klagomålet ifall det är uppenbart ogrundat eller det är klart att tillsynsnämnden skulle lämna klagomålet utan prövning. Tillsynsnämnden prövar inte klagomål över ärenden som har avgjorts tidigare, om inte klagomålet innefattar ny utredning som inverkar på saken. Även om nämndens beslut inte har samma rättskraftsverkan som domstolsavgöranden, har högsta domstolen (HD 1997:158) konstaterat att ett disciplinärt ärende som 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 anförs hos justitiekanslern hänför sig till laglighetskontrollen av aktörer som sköter offentliga uppdrag. Enligt lagen om advokater handlar styrelsemedlemmarna i Finlands Advokatförbund under tjänsteansvar vid avgörandet av ärenden som gäller medlemskap i förbundet. Medlemmarna i tillsynsnämnden handlar å sin sida under domaransvar. Klagomål över tillsynsnämndens förfarande kan exempelvis innefatta påståenden om att tillsynsnämnden ogrundat lämnat ett klagomål utan prövning eller om att en 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.

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. Dessutom anförde justitiekanslern besvär över tre av tillsynsnämndens beslut hos hovrätten.

Avgöranden

Tillsynsnämnden iakttog inte principerna för god förvaltning

Justitiekanslern undersökte på eget initiativ ett ärende som berörde muntligt hörande vid den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund. Det var fråga om ett fall där tillsynsnämnden hade ordnat muntligt hörande av två rättegångsbiträden med tillstånd. Av upptagningen av den muntliga behandlingen och av rättegångsbiträdesnämndens protokoll framgick det att ett av de berörda biträdena först i samband med det muntliga hörandet hade fått ta del av det e-postmeddelande som klagandens representant sänt till tillsynsnämnden. I e-postmeddelandet påstods det att biträdet hade utövat påtryckning på klaganden i syfte att få denne att återkalla klagomålet. Justitiekanslern bad tillsynsnämnden ge en utredning om vilket material i anslutning till det aktuella ärendets behandling som de berörda biträdena inte hade getts möjlighet att ta del av före hörandet. Samtidigt bad han tillsynsnämnden lämna en utredning om anledningen till att personerna i fråga hade blivit hörda samtidigt och varför uppgifter om varderas närvaro saknades ur tillsynsnämndens framställning till rättegångsbiträdesnämnden.

Justitiekanslern konstaterade att advokaters och tillståndsjuristers rättsskydd i ljuset av de

bestämmelser som ingår i lagen om advokater och i förvaltningslagen förutsätter att en person som blir föremål för ett tillsynsförfarande före den muntliga behandlingen ska få tillgång till allt material som kommer att behandlas där och har möjlighet att förbereda sitt svaromål rörande de påståenden som lagts fram. Materialet ska således tillställas de berörda parterna i tillräckligt god tid. Vikten av att dylika påståenden behandlas i enlighet med förvaltningslagens krav accentueras av det faktum att utredningen visade att tillsynsnämnden i sin avgörandepraxis förhållit sig allvarligt till påtryckningar rörande återkallelse av klagomål. Justitiekanslern ansåg att tillsynsnämndens förfarande inte till denna del uppfyllde de krav på tillbörlig behandling som anges i lagen om advokater och i förvaltningslagen. Justitiekanslern uppmärksammade dessutom tillsynsnämnden på vikten av att iaktta noggrannhet vid utarbetandet av framställningar om påföljder.

Däremot ansåg justitiekanslern inte att tillsynsnämnden hade agerat klandervärt då den hade hört de två biträdena samtidigt, med beaktande av att det i båda fallen var fråga om samma klagande och skötsel av samma uppdrag. Förfarandet kunde därför betraktas som motiverat med tanke på tillsynsnämndens utredningsskyldighet. Justitiekanslern konstaterade emellertid att man i samband med muntligt hörande i framtiden ska bedöma saken också med avseende på parternas ställning och sekretessplikten (OKV/23/50/2018; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Tillsynsnämndens förfarande vid bemötandet av en dokumentbegäran

I ett klagomål kritiserades chefen för tillsynsenheten vid den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund för sitt förfarande. Chefen för tillsynsenheten hade bemött klagan-

dens dokumentbegäran först ca tre månader efter att begäran framställts.

Justitiekanslern konstaterade att offentlighetslagens bestämmelser ska tillämpas på behandlingen av tillsynsärenden vid tillsynsnämnden och tillsynsenheten. I det aktuella fallet var det fråga om en sådan dokumentbegäran som avses i offentlighetslagen, som gällde ett stort antal dokument. Ärendets utredning krävde således en större arbetsmängd än normalt. Också i ett sådant fall ska dock saken avgöras och uppgifter ur en offentlig handling lämnas ut senast inom en månad efter att dokumentbegäran framställts. Behandlingen av klagandens dokumentbegäran vid tillsynsnämnden hade således fördröjts avsevärt i förhållande till den tidsfrist som föreskrivs i offentlighetslagen.

Klagandens dokumentbegäran gällde sådana offentliga referat av avgörandena som tillsynsnämnden utarbetar angående tillsynsärenden och ärenden som berör arvodestvister. Klaganden hade begärt uppgifter ur de offentliga referaten rörande de ärenden som hade avgjorts av tillsynsnämnden i en sådan sammansättning där en namngiven medlem ingick. Klaganden hade tillställts ett enskilt utdrag ur den offentliga dagboken över ett ärende som hade avgjorts av en sammansättning som omfattade den berörda medlemmen, samt nämndens offentliga dagbok som innehöll uppgifter om alla de avgöranden av tillsynsnämnden angående vilka offentliga referat kan beställas. Klaganden hade upplysts om att det inte var möjligt att i den offentliga dagboken söka referat med hjälp av namnet på en medlem som hört till tillsynsnämndens sammansättning, men att det var möjligt att göra en avgiftsbelagd dokumentbeställning beträffande samtliga offentliga referat, om klaganden så önskade.

Justitiekanslern konstaterade att tillgodosendandet av klagandens rätt till information rörande

de dokument som denne specificerat i praktiken skulle ha förutsatt att klaganden hade tillställts alla tillsynsnämndens offentliga referat, för utredning av vilka sammansättningar den berörda medlemmen hört till. Detta skulle ha orsakat klaganden betydande kostnader och stor möda. Alternativt skulle tillsynsnämndens personal ha varit tvungen att manuellt gå igenom alla tillsynsnämndens offentliga referat för att kunna tillgodose klagandens dokumentbegäran. I detta fall skulle man ha tvingats binda en stor del av tillsynsenhetens resurser vid tillgodosendandet av den aktuella dokumentbegäran, vilket skulle ha orsakat betydande olägenhet för tillsynsenhetens och tillsynsnämndens verksamhet. Justitiekanslern konstaterade att tillsynsnämndens dokumentförvaltning inte i alla avseenden var förenlig med sådan god informationshantering som föreskrivs i offentlighetslagen. Till god informationshantering hör att offentliga handlingar ska kunna hittas utan besvär.

Enligt den utredning som inlämnades i ärendet pågår för närvarande ett informationssystemprojekt vid tillsynsnämnden, i anslutning till vilket man har för avsikt att förnya det gällande tillsynsregistret och minska det manuella arbetet samt förenkla uträttandet av ärenden och förbättra kundbetjäningen vid beställningen av dokument och sökandet av information.

Justitiekanslern uppmärksammade tillsynsenhetens chef på offentlighetslagens bestämmelser om att dokumentbegäranden ska behandlas utan dröjsmål. Han uppmärksammade även tillsynsnämnden på offentlighetslagens bestämmelser om god informationshantering och om skyldigheten att planera dokument- och informationshanteringen samt informationssystemen så att handlingsoffentligheten kan tillgodoses utan besvär (OKV/1875/1/2018, ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Johanna Koivisto).

Besvär över avgöranden av tillsynsnämnden

Justitiekanslern anförde hos Helsingfors hovrätt besvär över ett avgörande av den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund. Avgörandet berörde en påföljdsavgift som påförts en advokat. Tillsynsnämnden hade fastställt en påföljdsavgift för en advokat som upprepade gånger hade handlat klandervärt bl.a. vid hanteringen av klientmedel. Justitiekanslern ansåg att påföljden för advokatens förfarande borde ha varit uteslutning ur Advokatförbundet. I det aktuella fallet var det således fråga om huruvida påföljdsavgiften, med beaktande av tillsynsnämndens tidigare avgörandep Praxis, kunde anses vara en tillräcklig påföljd med tanke på omständigheterna i det aktuella fallet (OKV/17/41/2019; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Johanna Koivisto).

Justitiekanslern anförde också i ett annat fall besvär hos Helsingfors hovrätt, och yrkade på att hovrätten skulle upphäva avgörandena av den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund i två tillsynsärenden där ett rättegångsbiträde med tillstånd hade tilldelats en varning som gemensam påföljd för sitt förfarande. Justitiekanslern yrkade också på att hovrätten skulle återförvisa båda tillsynsärendena till tillsynsnämnden för behandling.

I det första tillsynsärendet var det fråga om att rättegångsbiträdet med tillstånd med stöd av rättshjälpslagen hade utsetts till biträde för flera huvudmän i ärenden som berörde ändringsökande i beslut om internationellt skydd. Tillsynsnämnden hade i sina avgöranden konstaterat att det funnits ett stort antal oklarheter i de arvodes- och tolkningsfakturer som rättegångsbiträdet hade sänt. Biträdet hade dessutom brutit

mot sekretessplikten och försummat att be domstolen om lov att anlita en ställföreträdare för att sköta uppdragen, samt yrkat på arvode för åtgärder som vidtagits av ställföreträdaren.

I det andra tillsynsärendet var det fråga om att rättegångsbiträdet hade skött sitt uppdrag vårdslöst och utan erforderlig yrkesskicklighet samt underlåtit att bemöta en kontaktbegäran. Enligt tillsynsnämndens avgöranden var det i båda fallen fråga om upprepade förfaranden. Tillsynsnämnden hade ansett att en varning var en rättvis gemensam påföljd.

Justitiekanslern delade inte tillsynsnämndens uppfattning. Han ansåg på grundval av högsta domstolens avgörandep Praxis att tillsynsnämndens avgöranden var uppenbart felaktiga till den del det gällde påföljdsprövningen. Även om tillsynsnämnden har prövningsrätt när det gäller att bestämma huruvida en strängare påföljd än en anmärkning eller varning ska påföras för klandervärt förfarande, ska nämnden vid utövningen av sin prövningsrätt inte ogrundat avvika från tillsynsnämndens och rättegångsbiträdesnämndens tidigare Praxis.

Enligt justitiekanslerns uppfattning hade rättegångsbiträdet med tillstånd i det aktuella fallet äventyrat sina huvudmäns rättsskydd. Huvudmännen var dessutom i en särskilt sårbar ställning, och deras ärenden berörde frågor som påverkade rätten till liv, hälsa och säkerhet. Deras möjligheter att övervaka biträdets arbete var mycket begränsade, bl.a. av orsaker som hänförde sig till deras språkkunskaper. Justitiekanslern ansåg även att tillsynsnämnden inte hade utrett ärendet tillräckligt väl (OKV/54/41/2019; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Laura Pyökäri).

I ett annat fall framgick det att tillsynsnämnden hade försummat att undersöka förfarandet hos ett rättegångsbiträde med tillstånd i ett ärende där

denne enligt klagomålet i egenskap av biträde för svarandena i ett brottmål, under den tid målet var under behandling, i sina offentliga blogginlägg hade gett öknamn åt åklagarens vittnen och åt personer som blev hörda i bevisningssyfte. Enligt tillsynsnämnden var det fråga om skrivelser som inte hörde till rättegångsbiträdessyslan och som hade skrivits under fritiden, och därmed inte blivit föremål för domstolens bedömning. Enbart det faktum att rättegångsbiträdet med tillstånd hade biträtt sina huvudmän vid rättegången, kunde enligt tillsynsnämnden inte betraktas som en tillräcklig grund för tillämpning av lagen om rättegångsbiträden med tillstånd på det aktuella förfarandet.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare yrkade i sina besvär på att Helsingfors hovrätt skulle upphäva tillsynsnämndens avgörande och återförvisa tillsynsärendet till tillsynsnämnden för behandling. Han bedömde, i avvikelse från tillsynsnämndens uppfattning, att det varit fråga om skötsel av sådana rättegångsbiträdesuppgifter som avses i lagen om rättegångsbiträden med tillstånd och därmed om en fråga som hörde till tillsynsnämndens behörighet. Tillsynsnämndens avgörande måste därför, på det sätt som framgår av högsta domstolens avgörandepraxis, betraktas som uppenbart felaktigt.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare hänvisade även till tillsynsnämndens tidigare

avgörande, där ett klagomål som delvis berörde samma blogginlägg hade undersökts vid tillsynsnämnden. Han konstaterade att de skyldigheter som föreskrivs i lagen om rättegångsbiträden med tillstånd kan gälla rättegångsbiträdets förfarande också i andra sammanhang än bara vid själva rättegången. I besvaren hänvisades det i detta sammanhang till att det i lagen om rättegångsbiträden med tillstånd bestäms att ett rättegångsbiträde inte får försöka påverka domstolen med osakliga medel eller rikta osaklig kritik mot domstolens arbete eller avgöranden. I rättslitteraturen har detta ansetts innebära bl.a. att rättegångsbiträdet inte driver klientens sak i offentligheten.

Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare är det uppenbart att en strävan efter att driva klientens sak i offentligheten per definition sker någon annanstans än vid domstolen eller genom de dokument och kontakter som hänför sig till rättegången. Enligt hans uppfattning är det således möjligt att t.ex. i offentliga blogginlägg bryta mot de förpliktelser som föreskrivs i lagen om rättegångsbiträden med tillstånd. Tillsynsnämnden borde ha undersökt klagomålet åtminstone till den del saken inte hade undersökts redan i samband med behandlingen av det förutnämnda tidigare tillsynsärendet (OKV/64/41/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Laura Pyökäri).

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 verkkningsfull, 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.

UTRIKESFÖRVALTNINGEN

Utlåtanden

Verkställigheten av FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

Justitiekanslern gav ett utlåtande för utarbetandet av den periodiska rapporten angående verkställigheten av FN:s internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. I den frågeförteckning som fanns bifogad till begäran om utlåtande uppmanades Finland lämna uppgifter bl.a. om barnskyddstjänsterna i landet samt redogöra för de befintliga system med hjälp av vilka man övervakar rättigheterna för barn som är placerade i anstalter eller i vård utom hemmet.

Justitiekanslern framförde i sitt utlåtande att biträdande justitiekanslern under åren 2018–2019 utfört tillsynsbesök som riktat sig mot kommunernas barnskyddsväsende och mot regionförvaltningsverken, vilka svarar för styrningen av och tillsynen över barnskyddet i kommunerna, samt mot Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården. Syftet med tillsynsbesöken var att få information om läget beträffande barnskyddet i kommunerna, om hur väl arbetet fungerar och hur vården utom hemmet övervakas samt om strukturella frågor

rörande barnskyddet, i syfte att utreda hur väl rättigheterna för de barn som är klienter inom barnskyddet tillgodoses. Under tillsynsbesöken framgick det att ett strukturellt problem utgörs av att regionförvaltningsverken, vilka svarar för styrningen av och tillsynen över platserna för vård utom hemmet och barnskyddet i kommunerna, har tilldelats alltför knappa resurser.

Till följd av dessa tillsynsbesök undersökte biträdande justitiekanslern på eget initiativ situationen vid ett regionförvaltningsverk, på grund av att de klagomål som berörde barnskyddet hade hopat sig vid verket. Under den tid ärendet var under behandling anvisades regionförvaltningsverken ett tilläggsanslag i budgeten för år 2019, med hjälp av vilket regionförvaltningsverken kunde tillgodogöra sig fler årsverken för styrningen av och tillsynen över barnskyddet (OKV/40/20/2019; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Marjo Mustonen).

I anslutning till statsrådsövervakningen gavs under verksamhetsåret dessutom följande utlåtande som berörde utrikesförvaltningen:

- Utkastet till ändring av utrikesministeriets förordning om avgifter för utrikesförvaltningens prestationer (OKV/5/20/2019), se s. 72

Avgöranden

Klagomålsärenden rörande repatrieringen av personer från läger i Syrien

Justitiekansler Tuomas Pöysti meddelade i oktober 2019 ett avgörande med anledning av flera

klagomål som berörde repatrieringen av personer från läger i Syrien. I sitt avgörande begrundade justitiekanslern huruvida regeringen eller myndigheterna är skyldiga att vidta åtgärder för att repatriera finländare eller därmed jämförbara personer som beviljats permanent uppehållstillstånd i Finland (OKV/998/1/2019), se s. 67.

JUSTITIEFÖRVALTNINGEN

Den mest betydande kategorin av klagomål som berörde justitieförvaltningen omfattade utöver de ovan refererade domstols- och åklagarärendena även de klagomål som anfördes över utsökningsmyndigheternas förfarande. Under verksamhetsåret inleddes i likhet med året innan 65 sådana ärenden, medan 64 ärenden avgjordes (år 2018 avgjordes 63 ärenden). I två av de avgjorda ärendena fanns det anledning att rikta kritik mot utsökningsmyndighetens förfarande.

Utlåtanden

Mottagande av personbevisning genom videoinspelning i hovrätten

Justitiekanslern gav justitieministeriet ett utlåtande om en bedömningspromemoria om mottagandet av personbevisning genom bild- och ljudinspelning i hovrätten.

Justitiekanslern konstaterade att bedömningspromemorian var resultatet av ett gediget arbete. Enligt honom innehöll den en adekvat bedömning av hur det föreslagna förfarandet förhåller sig till de internationella förpliktelserna om de mänskliga rättigheterna. De rättsliga frågor som anknyter till saken hade identifierats väl. Justitie-

kanslern noterade att en tillämpning av förfarandet skulle motsvara också brottsofferdirektivets syfte att skydda brottsoffer. Uppnåendet av detta syfte var enligt honom ett vägande argument för det föreslagna förfarandet.

Enligt justitiekanslern är behoven av att utveckla mottagandet av bevisning obestridliga. Nyttan av att tillämpa förfarandet är så stor att det är befogat att ta systemet i bruk. Vidare konstaterade justitiekanslern att det med tanke på hovrättsförfarandets konsekvens är ändamålsenligt att personbevisning tas emot med iakttagande av samma förfaranden och principer i samtliga mål och ärenden.

Man kan förvänta sig att förfarandet, om det införs, försnabbar rättegångarna och stävjar parternas kostnader för rättsprocesser. Justitiekanslern ansåg att dessa båda omständigheter är viktiga element som förbättrar rättsskyddet. Att rättegångarna i omfattande mål och ärenden räcker länge och parternas rättegångskostnader blir höga är enligt justitiekanslern ett stort rättsskyddsproblem.

Justitiekanslern konstaterade vidare att ändringens indirekta verkningar för ordförandens processledning inte explicit togs upp i bedömningspromemorian. För att förfarandet ska fungera krävs det enligt honom att tingsrätternas

ordförande ser till att processledningen är tillräcklig och aktivt utövar sin rätt att ställa frågor. Enligt justitiekanslerns uppfattning förutsätter detta ändå inte att rättegångsbalken ändras (OKV/13/20/2019; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Outi Lehvä).

Genomförande av penningtvättsdirektivet

Justitiekanslern gav justitieministeriet ett utlåtande om ett arbetsgruppsbetänkande om genomförandet av penningtvättsdirektivet. Direktivets ordalydelse och syfte verkade förutsätta att den i strafflagen föreskrivna straffbarheten utvidgas på ett striktare och tydligare sätt än vad som angetts i förslaget.

Justitiekanslern konstaterade att arbetsgruppens motivering till att de krav som anges i direktivet uppfylls genom de gällande strafflagsbestämmelserna baserade sig på delvis föråldrad rättspraxis och lagberedning. I betänkandet analyserades i och för sig förtjänstfullt olika regleringsalternativ utifrån tidigare lagberedning och rättspraxis, och det gjordes ansträngningar att införliva penningtvättsdirektivets krav i strafflagens systematik och Finlands straffrättsliga tradition. Enligt direktivet är det dock fråga om att den tidigare lagstiftningen ska uppdateras så att den blir tidsenlig och om att minimireglerna om straffansvar ska förenhetligas inom EU, oberoende av tidigare nationell reglering. I Finlands gällande strafflag anges mer långtgående straffbarhetskriterier för penningtvätt än i direktivet.

Justitiekanslern ansåg att det vid den fortsatta beredningen skulle finnas skäl att ännu noggrant bedöma huruvida de krav på regleringens strikthet som uppställs i Europaparlamentets och rådets direktiv om penningtvättsbrott samt målen för regleringen uppfylls genom de

föreslagna lagändringarna. Ett effektivt genomförande av direktivet kräver sannolikt att lagförslaget omarbetas.

Justitiekanslern uppmärksammade dessutom behovet av att säkerställa kongruens mellan specialmotiveringen och själva lagtexten. Specialmotiveringen till den föreslagna bestämmelsen i 32 kap. 11 § i strafflagen såg ut att innehålla en snävare tolkning av bestämmelsens innehåll än vad som kunde utläsas direkt ur lagtexten.

I princip kan det anses att EU-direktivet uppfyller kraven i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, och det faktum att regleringen grundar sig på unionslagstiftning är ett vägande argument också för dess godtagbarhet med avseende på vår nationella grundlag. Arbetsgruppsbetänkandet innehöll ett i och för sig relevant utkast till propositionsavsnittet Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning. Enligt justitiekanslern skulle det emellertid kunna finnas anledning att i avsnittet ytterligare ta in ett samlat konstaterande av att förslagen även till sina verkningar motsvarar också de konstitutionella kriminaliseringsprinciperna. Om regleringen preciseras på det sätt som beskrivs i utlåtandet kan det uppstå behov av att ytterligare uppdatera motiveringen till lagstiftningsordningen (OKV/20/20/2019; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Petri Rouhiainen).

Utredning om utvidgning av tillämpningsområdet för offentlighetslagen

Justitiekanslern gav justitieministeriet ett utlåtande om en utredning om utvidgning av tillämpningsområdet för offentlighetslagen.

Justitiekanslern ansåg att bedömningspromemorian utgjorde en god grund för den fortsatta beredningen. Han ansåg bl.a. att det med avseende på realiseringen av offentlighetsprincipen,

som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna, är problematiskt att ett bolagiseringsbeslut i praktiken kan medföra kännbara inskränkningar av offentlighetslagens tillämpningsområde. Detta är ett särskilt stort dilemma i frågor som i ljuset av grundlagen är offentliga förvaltningsuppgifter men som inte innebär utövning av offentlig makt i den bemärkelse som avses i offentlighetslagen.

Med tanke på regleringens enhetlighet och konsekvens bör god förvaltning i så stor utsträckning som möjligt grunda sig på den allmänna lagstiftningen. I fråga om bolag som drivs på rent marknadsmässiga villkor är det dock befogat att bedöma att regleringssituationen är sådan att offentlighetsprincipen inte bör utsträckas till dem annat än eventuellt i speciallagstiftning, och då till sådana delar som fastställs noggrant och exakt. En god bedömning av den sekretess som bolagets intressen kräver och av förhållandet mellan sekretessen och offentlighetslagens bestämmelser om tillvägagångssätt och sekretessgrunder borgar för att de bestämmelser som eventuellt ändrats också är tillräckligt entydiga för att kunna tillämpas i praktiken.

Justitiekanslern konstaterade att det i samband med revideringen av offentlighetslagen är befogat att på ett heltäckande sätt bedöma också de svårigheter som lagens tillämpning är förknippad med och att dryfta effektiva åtgärder. Enligt justitiekanslerns uppfattning kräver även dessa åtgärder att offentlighetslagen och förvaltningslagen uppdateras. Vid den fortsatta beredningen är det nödvändigt att särskilt omsorgsfullt se till att bestämmelserna om tillämpningsområdena för lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen och offentlighetslagen är så enhetliga som möjligt samt att avvikelser är begripliga och tydligt motiverade (OKV/27/20/2019; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Outi Kostama).

Samarbete mellan Brottspåföljdsmyndigheten och polisen

Justitiekanslern gav justitieministeriet ett utlåtande om ett arbetsgruppsbetänkande om samarbetet mellan Brottspåföljdsmyndigheten och polisen vid förhindrande av kriminalitet under häktningstiden och vid upprätthållande av anstaltssäkerheten. Justitiekanslern tog i sitt utlåtande fasta på de ändringar som föreslagits i betänkandet och som gällde sådant utlämnande av uppgifter från Brottspåföljdsmyndigheten till förundersökningsmyndigheterna som sker på myndighetens eget initiativ, samt utlämnandet av uppgifter med hjälp av en teknisk anslutning.

I betänkandet hade det föreslagits att lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten skulle kompletteras med en bestämmelse om att uppgifter ur det säkerhetsregister som ingår i Brottspåföljdsmyndighetens informationssystem kan lämnas ut till förundersökningsmyndigheterna med hjälp av en teknisk anslutning eller i annan elektronisk form. I synnerhet med beaktande av den särskilda karaktären hos uppgifterna i säkerhetsregistret gällde det enligt justitiekanslern att noga bedöma utlämnandet av uppgifter med hjälp av en teknisk anslutning framför allt med avseende på grundlagsbestämmelsen om skydd för privatlivet.

Justitiekanslern konstaterade att lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (informationshanteringslagen), som träder i kraft vid ingången av år 2020, innehåller bestämmelser om utlämnande av uppgifter med hjälp av en teknisk anslutning. De förutsättningar för användning av tekniska gränssnitt och elektroniska förbindelser som anges i den nämnda lagen tryggar för sin del att tekniska anslutningar inte används för onödigt datainsamling och att lagstridig informationsbehandling förhindras.

I betänkandet behandlades emellertid inte alls förhållandet mellan utlämnandet av uppgifter genom en teknisk anslutning och den nya informationshanteringslagens bestämmelser, som är väsentliga med avseende på den reglering som föreslagits i betänkandet.

Vidare hade det föreslagits att lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten skulle ändras så att Brottspåföljdsmyndigheten också på eget initiativ kan lämna ut sådana uppgifter ur säkerhetsregistret till förundersökningsmyndigheterna som är nödvändiga för de ändamål för vilka säkerhetsregistret används. På grund av särdragen hos uppgifterna i säkerhetsregistret gällde det enligt justitiekanslern att bedöma också detta ändringsförslag särskilt med avseende på grundlagsbestämmelsen om skydd för privatlivet.

Förslaget om utlämnande av uppgifter på eget initiativ var på behörigt sätt kopplat till det nödvändighetskriterium som grundlagsutskottet betonat när utskottet på ett allmänt plan har bedömt rätten till information. Denna i och för sig motiverade förutsättning för utlämnande av uppgifter på eget initiativ måste emellertid betraktas som otillräcklig. Också synpunkterna i den del av betänkandet som gällde förhållandet till grundlagen samt lagstiftningsordningen måste anses utgöra en otillräcklig bedömning av huruvida det föreslagna utlämnandet av uppgifter på eget initiativ är förenligt med grundlagen. Justitiekanslern konstaterade att det vid den fortsatta beredningen ännu noggrannare borde bedömas bl.a. vem det är hos Brottspåföljdsmyndigheten som ska besluta om utlämnande av uppgifter på eget initiativ. Dessutom finns det skäl att tydliggöra åtminstone till vem hos förundersökningsmyndigheten Brottspåföljdsmyndigheten kan lämna ut uppgifter på eget initiativ (OKV/32/20/2019; utlåtnandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Markus Löfman).

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

- Anvisningar för utarbetande av regeringspropositioner (OKV/91/20/2018), se s. 71
- Lagstiftning som kompletterar förordningen om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (EPPO) (OKV/29/20/2019), se s. 75
- Lagstiftning som kompletterar förordningen (EU 2018/1805) om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande (OKV/37/20/2019), se s. 75

Avgöranden

MINISTERIET

Behörigheten vid tillsättandet av tidsbestämda tjänsteförhållanden

Justitiekanslern uppmärksammade justitieministeriet på vikten av att iakttä omsorg och noggrannhet vid tillämpningen av bestämmelserna om tillsättande av tidsbestämda tjänsteförhållanden och beviljande av tjänstledighet.

Justitieministeriet hade fattat flera beslut om tillsättande av tidsbestämda tjänsteförhållanden som lagstiftningsråd och beslutat om tillsättande av två tidsbestämda tjänsteförhållanden som projektdirektör för en sammanlagd tid på över ett år.

Enligt statstjänstemannaförordningen ska beslut om utnämning av en person till tjänsteman i tjänsteförhållande för viss tid som varar över ett år fattas av den myndighet som skulle utnämna till motsvarande tjänst. Enligt reglementet för statsrådet utnämner statsrådet bl.a. de övriga direktörerna och lagstiftningsråden. Statsrådets allmänna sammanträde handlägger och avgör ärenden som

gäller utnämning till tjänsteförhållande för viss tid som överstiger ett år, när republikens president eller statsrådets allmänna sammanträde är utnämningens instans beträffande motsvarande tjänst. Statsrådets allmänna sammanträde handlägger och avgör också ärenden som gäller beviljande av tjänstledighet för längre tid än två år för dessa tjänstemän.

Justitiekanslern konstaterade att justitieministeriet i det aktuella fallet hade överskridit sina befogenheter genom sitt förfarande. Enligt vedertagen tolkning ska statsrådets allmänna sammanträde fatta beslut om utnämningen då en utnämning för viss tid som underskrider ett år förlängs så att tjänsteförhållandet varar över ett år. Justitieministeriet hade genom sitt beslut också förlängt en tjänstledighet som varat över två år, trots att det skulle ha hört till statsrådets allmänna sammanträde att besluta om saken (OKV/15/50/2018 och OKV/26/50/2018; ärendena avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Johanna Koivisto).

Felaktigt förfarande vid publicering av annonser om ledigförklarande av tjänster

Enligt justitiekanslerns uppfattning hade justitieministeriets förfarande vid publiceringen av annonser om ledigförklarande av tjänster i ett fall inte varit förenligt med principerna om god förvaltning.

Justitieministeriet hade i e-tjänsten Valtiole.fi publicerat annonser om ledigförklarande av två tjänsteförhållanden som biträdande dataombudsman, samt informerat om saken. Ministeriet hade emellertid avlägsnat annonserna dagen därpå, eftersom de av misstag hade publicerats innan de hade fått sin slutgiltiga form.

Justitiekanslern konstaterade att situationen med fog har kunnat leda till ovisshet bland

potentiella sökande. Det skulle ha varit förenligt med god förvaltning att informera också om att annonserna avlägsnats och om att annonserna kommer att publiceras på nytt senare, med en ny ansökningstid.

I klagomålen kritiserades också behörighetsvillkoren i annonserna och den erfarenhet och kompetens som räknades som merit för sökandena. Till dessa delar fann justitiekanslern dock inga brister (OKV/1856/1/2018 och OKV/1857/1/2018; ärendena avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Johanna Koivisto).

Användningen av en teckning av Finlands vapen som bildtema för ett val

Justitiekanslern uppmärksammade justitieministeriet på vapenbeskrivningen i lagen om Finlands vapen och särskilt på tinkturens (färgsättningens) betydelse. Vapnet är ett kännetecken för en självständig stat och är därför förknippat med en förväntan på särskild värdighet.

Justitieministeriet hade som bildtema för presidentvalet år 2018 valt en teckning av Finlands vapen. I ett klagomål fäste klaganden vikt vid att vapenteckningen till sin färgsättning inte motsvarade vapenbeskrivningen i lagen om Finlands vapen (OKV/1714/1/2018; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Tom Smeds).

Jämlikhet vid valet av företrädare för språkgrupper

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade delegationen för språkärenden på skyldigheten att motivera avgöranden tillräckligt väl och anteckna motiveringarna i protokollen. Vidare fäste han delegationens uppmärksamhet

på skyldigheten att iaktta jämlikhet och de övriga grunderna för god förvaltning.

Finskhetförbundet anförde klagomål hos justitiekanslern över att förbundet år 2018 inte hade bjudits in till det årliga samråd om språkärenden som delegationen för språkärenden arrangerar. Delegationen för språkärenden finns i anslutning till justitieministeriet och har till uppgift att följa verkställigheten av språklagen och utvecklingen av språkförhållandena.

I delegationens mötesprotokoll fanns det inga anteckningar om på vilka grunder inbjudningar sänts ut till samrådet.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att delegationen har rätt att pröva hur den ska gå till väga i varje enskilt fall. Denna prövningsrätt hade delegationen också vid valet av vilka som skulle bjudas in till samrådet. Prövningsrätten begränsas dock av de principer om god förvaltning som alla myndigheter enligt förvaltningslagen ska iaktta. Myndigheterna ska bl.a. bemöta dem som uträttar ärenden inom förvaltningen jämlikt.

Grunderna för inbjudan av deltagare i samrådet angavs i delegationens utredning. Det skulle dock ha varit befogat att anteckna grunderna också i delegationens mötesprotokoll. Bytet av företrädare för den finsktalande språkgruppen, vilket gjordes utan att någon motivering till detta framfördes eller nedteknades, kunde lätt föranleda tvivel på förfarandets syfte och jämlikhet (OKV/111/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Outi Kauppila).

DOMSTOLARNA OCH ÅKLAGARVÄSENDET

Se rätten till en rättvis rättegång i kapitel 5, s. 103.

UTSÖKNING

Verkställighet av ett förordnande om återlämnande av barn

Biträdande justitiekanslern tog ställning till olika myndigheters agerande i anslutning till verkställigheten av ett förordnande om återlämnande av ett bortfört barn. Han uppmärksammade en häradsfogde och en ledande socialarbetare på brister i deras förfarande. Dessutom föreslog han att justitieministeriet och social- och hälsovårdsministeriet skulle överväga huruvida vissa författningar och anvisningar som berör denna fråga bör revideras. Han bad ministerierna senast 31.12.2019 meddela om sina åtgärder.

Av ett klagomål framgick det att hovrätten hade förordnat att klagandens barn skulle återlämnas från Finland till en annan stat som är part i Haagkonventionen om bortföranden av barn. När förordnandet verkställdes hade barnet i nästan en vecka varit placerat i ett upptagningshem utan att någon domstol eller myndighet hade fattat beslut om placeringen. Ur laglighetskontrollens synvinkel var det i ärendet fråga bl.a. om vilka åtgärder som kan tillgripas när ett förordnande om återlämnande av barn verkställs. Vidare var det fråga om uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan häradsfogden och den ledande socialarbetaren samt om huruvida den hade följts vid verkställigheten. På basis av de utredningar som häradsfogden och den ledande socialarbetaren gett hade dessa haft motstridiga uppfattningar om verkställighetsförfarandet och verkställighetsåtgärderna samt om den inbördes uppgifts- och ansvarsfördelningen.

Bestämmelser om verkställigheten av ett förordnande om återlämnande av barn finns i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt samt i lagen om verkställighet av beslut beträffande vårdnad om barn och umgängesrätt (verk-

ställighetslagen). Biträdande justitiekanslern ansåg att häradsfogden, som ansvarade för verkställigheten av förordnandet om återlämnande av barn, med stöd av verkställighetslagen borde ha fört frågan om tillfällig placering av barnet (i upptagningshemmet) till tingsrätten för avgörande, eftersom det redan inledningsvis var känt att förordnandet skulle ta en längre tid. Det fanns alternativa sätt att framskrida i saken. Tingsrätten skulle samtidigt i stället för eller utöver att förordna om tillfällig placering av barnet ha kunnat förordna om andra interimistiska säkringsåtgärder som avses i verkställighetslagen. Det skulle även ha varit möjligt för parterna att anföra klagomål hos en högre domstol över tingsrättens beslut om tillfällig placering av barnet.

Enligt biträdande justitiekanslern borde häradsfogden också ha sett till att den ledande socialarbetaren hade grunder för att bedöma vad deltagandet i verkställigheten enligt verkställighetslagen krävde av socialarbetaren i egenskap av företrädare för socialvårdsmyndigheten. Enligt verkställighetslagen ska socialvårdsmyndigheten vara närvarande när barnet hämtas, och lämna utmätningsmannen handräckning. Dessutom ska socialvårdsmyndigheten sköta verkställandet av placeringen av ett barn när utmätningsmannen har beslutat att barnet omedelbart ska tas om hand eller när domstolen har bestämt att barnet tillfälligt ska placeras.

Vidare borde häradsfogden entydigt ha specificerat den i verkställighetslagen angivna åtgärd genom vilken häradsfogden verkställde hovrättens förordnande om återlämnande av barnet. Häradsfogden borde också ha dokumenterat sitt beslut om åtgärden inklusive motiveringen till det. Likaså borde häradsfogden ha dokumenterat den begäran om handräckning som framställts till socialvårdsmyndigheten och grunderna för den.

Vad den ledande socialarbetarens förfarande beträffar konstaterade biträdande justitiekans-

lern bl.a. att den ledande socialarbetaren också i samband med verkställigheten av förordnandet om återlämnande av barn borde ha identifierat de olika uppgifter som hör till socialvårdsmyndigheten och dragit försorg även om dem, i synnerhet eftersom ingen domstol hade förordnat om tillfällig placering av barnet. Bestämmelser om socialvårdsmyndighetens uppgifter finns bl.a. i barnskyddslagen och i socialvårdslagen. Den ledande socialarbetaren borde senast i samband med att barnet togs om hand ha bedömt barnets brådskande behov av barnskydd samt barnets och moderns övriga brådskande behov av socialservice. Beroende på bedömningen skulle det dessutom ha kunnat bli aktuellt att fatta behövliga barnskyddsbeslut och servicebeslut, för att barnskyddslagstiftningens företrädesrätt i förhållande till verkställighetslagen skulle kunna realiseras i praktiken. Denna företrädesrätt poängteras i förarbetena till lagstiftningen.

Enligt biträdande justitiekanslern borde den ledande socialarbetaren dessutom i socialvårdens klientregister ha antecknat att utskökningsmyndigheten hade tagit kontakt, samt ha dokumenterat alla därefter vidtagna socialvårdsåtgärder och motiveringen till dem.

Trots det stora antalet brister som konstaterades i förfarandena kom biträdande justitiekanslern fram till att myndigheterna ändå inte hade kränkt barnets intressen när förordnandet om återlämnande verkställdes.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det i regleringen och anvisningarna finns brister som inte kunde vara utan verkan med avseende på häradsfogdens och den ledande socialarbetarens förutsättningar att förstå vilket förfarande som är korrekt och att handla i överensstämmelse med det. Det finns brister bl.a. i 25 § i verkställighetslagen, där det föreskrivs om tillfällig placering av barn och om andra interimis-

tiska säkringsåtgärder. Enligt biträdande justitiekanslern är det befogat att t.ex. tingsrätternas nuvarande jourarrangemang som inrättats med tanke på vissa brådskande ärenden utsträcks också till uppgifterna i den nämnda paragrafen i verkställighetslagen. Dessutom finns det skäl att frånga den nuvarande förutsättning för omedelbart omhändertagande av barn som innebär att vårdnadshavaren ska yrka på detta i situationer där det är fråga om att verkställa ett förordnande om återlämnande av barn. För att tydliggöra placerade barns rättsställning och säkerställa att placeringen har en tryggande effekt gäller det likaså att precisera rättsverkningarna av tillfällig placering av barn. Det är också motiverat att utvidga rätten till rättshjälp för en förälder som ansökt om återlämnande av ett barn i ett ärende som gäller verkställighet av ett förordnande om återlämnande, så att den blir likadan som vid behandlingen av ärenden som gäller återlämnande av barn.

Biträdande justitiekanslern konstaterade ytterligare att justitieministeriets anvisning om saken från år 1996 inte längre är aktuell eller heltäckande i sak. De anvisningar och den broschyr som finns på ministeriets webbplats är inte i sig tillräckliga för att ersätta bristerna i den nämnda anvisningen (OKV/1784/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Juha Sihto). Angående socialvårdsmyndighetens förfarande i ärendet, se s. 227.

En häradsutmätningens ogrundade anteckning om medellöshet i samband med utsökning

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i ett fall en häradsutmätningens man på dennes lagstridiga förfarande. Häradsutmätningens man hade gjort en ogrundad anteckning om medel-

löshetshinder för klaganden i utsökningens informationssystem. Utmätningens man borde av registeruppgifterna ha noterat att klaganden hade blivit delägare i ett dödsbo och inte längre var medellös.

Riksfogdeämbetet uppgav att det var oklart hur den felaktiga anteckningen tekniskt kan avföras ur utsökningens informationssystem. Riksfogdeämbetet meddelade att en datateknisk lösning undersöks. Biträdande justitiekanslern bad Riksfogdeämbetet senast 30.3.2020 meddela om sina åtgärder (OKV/159/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tom Smeds).

INTRESSEBEVAKNINGSBYRÅERNA

Debitering av intressebevakningsarvode och uppsägning av telefonabonnemang

Biträdande justitiekanslern delgav en intressebevakningsbyrå sin uppfattning om iakttagandet av förvaltningslagens bestämmelser om rådgivningsskyldigheten och om debiteringen av intressebevakningsarvode. Dessutom uppmärksammade han intressebevakningsbyrån på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid förvaltandet av huvudmannens egendom.

Intressebevakningsbyrån hade i ett fall sänt en faktura över intressebevakningsarvodet till dödsboet efter den berörda huvudmannen, och en delägare i dödsboet hade av misstag betalat fakturan. I ärendet hade det utretts att intressebevakningsbyrån redan när slutredovisningen utarbetades hade känt till att dödsboet var obemedlat. Enligt bouppteckningsinstrument var dödsboet medellöst. I ärendet förekom ingen oklarhet om att intressebevakningsarvode inte skulle debiteras eftersom huvudmannen, i detta

fall dödsboet, saknade medel. Att en delägare i dödsboet hade betalat fakturan före bouppteckningen och före förfallodagen ändrade enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning inte det faktum att intressebevakningsarvode inte borde ha debiterats ett medellöst dödsbo. Att det i fakturan angetts att bouppteckningsinstrumentet för ett medellöst dödsbo ska ges in till intressebevakningsbyrån var inte nog för att uppfylla den rådgivningsskyldighet som åläggs myndigheterna i förvaltningslagen eller för att klargöra att inlämnandet av bouppteckningsinstrumentet skulle kunna leda till att avgiften avlyfts. De anvisningar som myndigheter ger ska alltid vara tillräckligt klara och begripliga. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning skulle det vara förenligt med principerna om god förvaltning att återbetala arvodet till dödsboet. Dödsboet hade också möjlighet att framställa ett ersättningsyrkande hos Statskontoret.

Vidare framgick det att intressebevakaren inte hade sagt upp huvudmannens trådtelefonabonnemang när huvudmannen flyttade till ett servicehus och hyresavtalet för huvudmannens bostad sades upp. Intressebevakaren hade särskilt påmints om saken. Försummelsen hade lett till 1,5 års obefogade telefonräkningar. Intressebevakaren hade således inte handlat i enlighet med huvudmannens ekonomiska intressen. Vid skötseln av uppdraget hade intressebevakaren förorsakat huvudmannen skada. Det var fortfarande möjligt för dödsboet att ansöka om skadestånd hos Statskontoret.

Biträdande justitiekanslern bad intressebevakningsbyrån meddela vilka åtgärder byrån vidtagit för att ersätta de skador som dess förfarande förorsakat (OKV/1604/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Pia Tulkki-Ansinn).

BROTTSPÅFÖLJDSMYNDIGHETEN (RISE)

Dröjsmål vid distribuering och verkställighet av brottmålsdomar

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att Brottspåföljdsmyndighetens verkställighetsenhet i det fall som avsågs i klagomålet effektivare borde ha utrett en eventuellt utebliven distribution av en brottmålsdom vid hovrätten. Han delgav verkställighetsenheten sina synpunkter på utredningen av domars verkställbarhet (OKV/3/50/2018 och OKV/1453/1/2018; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman). En närmare redogörelse för fallet finns på s. 117.

KONSUMENTTVISTENÄMNDEN

Konsumenttvistenämnden handlade inte i enlighet med kraven på god förvaltning

Av ett klagomål framgick det att klaganden inom utsatt tid hade besvarat konsumenttvistenämndens begäran om svar i ett ärende där en anhållan om avgörande hade framställts. Klaganden hade dock trots detta fått en påminnelse om saken från nämnden. När justitiekanslersämbetet utredde saken framgick det att svaret hade registrerats i systemet först efter att handläggaren hade skickat påminnelsen om svarsbegäran. Inte heller de förfrågningar som klaganden skickat per e-post hade nått handläggaren. Den bekräftelse på att svaret hade inkommit till konsumenttvistenämnden som klaganden begärt hade sänts först efter att justitiekanslersämbetet börjat utreda saken.

Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning uppfyllde nämndens förfarande inte kraven

på god förvaltning vid besvarande av frågor och förfrågningar. Klaganden hade två gånger bett att få ett skriftligt svar, men utan resultat. Klagandens sekreterare hade emellertid ringt till nämndens registratur och då fått ett muntligt svar.

I samband med utredningen av ett annat klagomålsärende hade det framkommit att konsumenttvistenämndens ämbetspost hade varit kraftigt överbelastad och att antalet obehandlade meddelanden hade överstigit 500. Biträdande justitiekanslern hade i sin utredningsbegäran särskilt bett att uppmärksamhet skulle ägnas åt arbetsläget vid nämndens registratur samt åt vilka åtgärder nämnden ämnade vidta för att situationen skulle bli bättre.

På grundval av den utredning som erhållits i ärendet ansåg biträdande justitiekanslern att verksamheten vid konsumenttvistenämndens registratur inte motsvarade kraven på god förvaltning vid tidpunkten i fråga. Konsumenttvistenämnden hade vidtagit åtgärder för att förbättra arbetsläget vid registraturen, och därigenom vid hela nämnden, bl.a. genom att anställa ytterligare personal och utveckla informationssystemen. Vid den tidpunkt då utredningen gavs var läget redan en hel del bättre än när klagomålet anfördes (OKV/1721/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Pia Tulkki-Ansinn).

Av ett klagomål framgick det att klaganden hade inlett sitt ärende hos dataombudsmannens byrå våren 2016, genom att ta kontakt två gånger. Ärendet hade avgjorts i november 2019.

Enligt den utredning som biträdande justitiekanslern fått av dataombudsmannen hade behandlingen av klagandens skrivelse dröjt bl.a. därför att EU:s allmänna dataskyddsförordning trädde i kraft i maj 2018. I utredningen påpekades det också att dataombudsmannens byrå i olika sammanhang hade försökt påtala de problem som de knappa resurserna orsakade.

Enligt biträdande justitiekanslern hade ärendets behandlingstid varit oskäligt lång, i synnerhet med tanke på ärendets art. Det ärende som avsågs i klagomålet var tydligt och snävt avgränsat, och det hörde inte ens till dataombudsmannens behörighet. Den rådgivning som byrån tillhandahöll klaganden mer än tre och ett halvt år efter att ärendet inleddes och där klaganden uppmannades vidta andra åtgärder saknade praktisk betydelse.

Biträdande justitiekanslern har på eget initiativ börjat undersöka behandlingen av ärenden vid dataombudsmannens byrå med avseende på kravet på att ärendena ska behandlas utan dröjsmål (OKV/1789/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

DATAOMBUDSMANNEN

Behandlingen av ett ärende vid dataombudsmannens byrå räckte för länge

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade dataombudsmannens byrå på att ärenden bör behandlas och rådgivning tillhandahållas utan dröjsmål.

ÅLANDS SJÄLVSTYRELSE

Offentlighetslagens tillämpning vid Landskapets fastighetsverk på Åland

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade Landskapets fastighetsverk på Åland på dess skyldighet att tillämpa landskapslagen om allmänna handlingars offentlighet (landskapets offentlighetslag) och förvaltnings-

lagen för landskapet Åland vid behandlingen av dokumentbegäranden.

Klaganden hade begärt att få ta del av fastighetsverkets styrelseprotokoll.

Enligt fastighetsverkets tolkning skulle landskapets offentlighetslag inte tillämpas på styrelsens protokoll, eftersom det i landskapslagen om landskapets fastighetsverk föreskrivs att aktiebolagslagen ska tillämpas på styrelsens möten och protokoll. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg emellertid att fastighetsverkets tolkning var felaktig. Enligt landskapets offentlighetslag ska lagen i fråga tillämpas bl.a. på landskapets affärsverk, och enligt den nämnda landskapslagen är fastighetsverket ett sådant affärsverk.

Fastighetsverket hade bemött klagandens dokumentbegäran med ett fritt formulerat e-postmeddelande, som inte dög som underlag för ändringssökande hos förvaltningsdomstolen. Förfarandet var inte förenligt med landskapets offentlighetslag (OKV/912/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Tom Smeds).

Laglighetskontrollbesök

Angående hovrätterna och förvaltningsdomstolarna, se rätten till en rättvis rättegång i kapitel 5, se s. 123.

INRIKESFÖRVALTNINGEN

Av de klagomål som berörde inrikesförvaltningen riktade sig en stor del, i likhet med åren innan, mot polisens verksamhet. I avvikelse från tidigare år utgjorde polisklagomålen under verksamhetsåret den mest omfattande kategorin av klagomål som anfördes hos justitiekanslern. Domstolsklagomålen utgjorde den näst största kategorin. Under verksamhetsåret inleddes 352 polisklagomål, medan 336 sådana klagomål avgjordes. Antalen var nästan desamma som året innan (2018), då 349 polisklagomål inleddes och 337 sådana klagomål avgjordes. 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 besvarandet av dokumentbegäranden och förfrågningar samt vid motiverandet av förundersökningsbeslut. Också bl.a. brister i anvisningarna om våld i nära relationer och i sättet att bemöta en förvaltningsklagan ledde till åtgärder. I de klagomål som inte orsakade några åtgärder var det oftast fråga om att målsäganden var miss-

nöjd med att ingen förundersökning hade inletts i ärendet eller med att förundersökningen hade avbrutits.

Klagomål mot andra myndigheter inom inrikesförvaltningen anfördes betydligt mer sällan. De avgjorda klagomål som inte riktade sig mot polisen föranledde dock åtgärder i fall som gällde Migrationsverkets förfarande. I två av fallen tilldelades Migrationsverket en anmärkning. I det ena fallet var det fråga om att anvisningarna om omhändertagande av pass tillhörande personer som ansökt om internationellt skydd stod i strid med den grundlagsenliga legalitetsprincipen. I det andra fallet tilldelades Migrationsverket en anmärkning för att den maximala behandlingstiden för en ansökan om arbetsbaserat uppehållstillstånd hade överskridits avsevärt.

Inom inrikesförvaltningen tilldelades också inrikesministeriet en anmärkning i ett fall där det förekommit brister vid behandlingen av sekretessbelagda handlingar. I ärendet framgick det bl.a. att handlingar klassificerade enligt skyddsnivå II hade förekommit vid ministeriet.

Utlåtanden

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

- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen (OKV/22/20/2019), se s. 72
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till upphävande respektive ändring av ikraftträdandebestämmelserna i skjutvapenlagen samt med förslag till ändring av skjutvapenlagen och 2 § i lagen om skjutbanor (OKV/63/20/2019), se s. 73

Avgöranden

MINISTERIET

Bristar vid behandlingen av sekretessbelagda handlingar vid inrikesministeriet

Vid inrikesministeriet hade man förfarit i strid med gällande bestämmelser och föreskrifter vid registreringen och arkiveringen av sekretessbelagda handlingar. Dessutom framgick det att en del av handlingarna i fråga hade förkommit för gott vid ministeriet. Biträdande justitiekanslern gav därför inrikesministeriet en anmärkning.

Biträdande justitiekanslern hade i anslutning till ett ärende som inrikesministeriet behandlat bett ministeriet lämna honom vissa handlingar som rörde hemlig informationsinhämtning. Vissa av de begärda handlingarna kunde emellertid inte hittas vid ministeriet. Biträdande justitiekanslern började på eget initiativ utreda inrikesministeriets förfarande vid behandlingen av begäran samt

orsakerna till att handlingarna förkommit vid ministeriet.

Inrikesministeriet medgav i sin utredning att vissa av de sekretessbelagda handlingar som biträdande justitiekanslern hade begärt inte gick att hitta vare sig i ministeriets arkiv eller någon annanstans hos ministeriet. Det kunde inte klarläggas vad som hade hänt med handlingarna. Enligt ministeriet var det allra troligaste att det inträffat ett mänskligt misstag vid lagrandet av handlingarna. Handlingarna hade inte heller registrerats i ministeriets register över sekretessbelagda handlingar, trots att så borde ha skett enligt gällande bestämmelser och föreskrifter.

Biträdande justitiekanslern ansåg detta vara särskilt oroväckande eftersom de försvunna handlingarna var klassificerade enligt skyddsnivå II. Skyddsnivå II ska användas om obehörigt avslöjande eller obehörig användning av sekretessbelagda uppgifter i en handling kan orsaka betydande skada för de allmänna intressen som avses i sekretessbestämmelsen. Biträdande justitiekanslern betonade emellertid att det i detta fall inte fanns anledning att misstänka att uppgifter som fanns i handlingarna skulle ha avslöjats eller använts på ett obehörigt sätt i och med försvinnandet. Å andra sidan var det dock inte heller uteslutet att detta kunde ha skett.

Enheten för informationshantering vid statsrådets kansli, som även den gav en utredning i ärendet, konstaterade att man vid enheten hade granskat registren och arkiven över handlingar som hänförde sig till fallet. Enheten konstaterade att det för hela inrikesministeriets del under loppet av flera år hade registrerats endast några enstaka handlingar i registret och arkivet över sekretessbelagda handlingar, och att det finns skäl att utreda huruvida alla handlingar klassificerade enligt skyddsnivå II som innehades av inrikesministeriets tjänstemän blivit registrerade och arkiverade. Biträdande justitiekanslern ansåg

det befogat att inrikesministeriet skulle utföra ett sådant utredningsarbete. Biträdande justitiekanslern bad inrikesministeriet meddela om sina eventuella åtgärder i ärendet.

Inrikesministeriet medgav i sin utredning att besvarandet av biträdande justitiekanslerns begäran hade dröjt flera veckor, av många olika anledningar. Biträdande justitiekanslern delade den uppfattning om hur hans begäran borde ha behandlats som presenterades av enheten för informationshantering och av inrikesministeriet. Biträdande justitiekanslern delgav inrikesministeriet de synpunkter han i sitt beslut framfört angående behandlingen av hans begäran vid ministeriet.

Inrikesministeriet underrättade i februari 2020 justitiekanslersämbetet om vilka åtgärder ministeriet vidtagit. Efter att biträdande justitiekanslern meddelat sitt beslut i ärendet hade kanslichefen sänt ministeriets olika avdelningar och enheter en åtgärdsbegäran, där dessa noggrant ombads granska ifall deras tjänstemän innehade material som klassificerats enligt skyddsnivå I eller II eller motsvarande nivå. Ifall sådant material påträffades skulle detta med beaktande av reglerna om hantering av materialet omedelbart tillställas registraturen för registrering och arkivering. Enligt ministeriets meddelande hade detta utredningsarbete resulterat i att det från avdelningarna och enheterna hade inkommit ett tiotal handlingar för registrering.

Inrikesministeriet uppgav även att ministeriet hade sänt ett brev till myndigheterna inom sitt förvaltningsområde och till de övriga ministerierna, där inrikesministeriet bad att skyddsklassificerade handlingar som riktas till inrikesministeriet ska riktas till ministeriets registratur, i syfte att särskilt främja att behandlingen av sekretessbelagt material följs upp och att förpliktelseerna i den lagstiftning som berör informationshantering uppfylls. I brevet redogjordes det

också för övriga omständigheter som ska beaktas i samband med behandlingen av skyddsklassificerat material.

Därutöver informerade inrikesministeriet även om de utbildningsmöten som skulle ordnas angående saken, samt om att ministeriet skulle utarbeta förnyade anvisningar om hanteringen av sekretessbelagt material.

Biträdande justitiekanslern bedömde att de åtgärder som inrikesministeriet underrättat om var adekvata och att saken inte föranledde några ytterligare åtgärder från biträdande justitiekanslerns sida (OKV/4/50/2019, ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

POLISEN

Sätten att bemöta en förvaltningsklagan

Biträdande justitiekanslern delgav Polisstyrelsen sin uppfattning om tilldelningen av ansvar och registreringsprocessen för en förvaltningsklagan. Enligt honom kunde det förfarande där Polisstyrelsen inte registrerar en sådan förvaltningsklagan som en polisenhet tilldelas ansvar för äventyra handlingsoffentligheten och tillgodo-seendet av god förvaltning.

Enligt Polisstyrelsens anvisningar ska Polisstyrelsens registratur styra varje inkommen förvaltningsklagan till den polisenhet som ska avgöra ärendet. Klagan registreras då inte hos Polisstyrelsen, utan hos den berörda polisenheten. När ärendet utreddes visade det sig dock att polisinsrättningarna tidvis varit tvungna att sända en förvaltningsklagan som styrts till dem vidare till en annan polisinsrättning, till en annan myndighet eller tillbaka till Polisstyrelsen, eftersom ärendet inte hört till dem.

Biträdande justitiekanslern poängterade att grunderna för god förvaltning ska iakttas och rättigheterna för dem som direkt berörs av ärendet ska tryggas vid tilldelningen av ansvar för bemötandet av en förvaltningsklagan. Dessa krav uppfylls inte om en förvaltningsklagan eller någon annan skrivelse styrs till en aktör som inte har till uppgift att behandla den. Biträdande justitiekanslern ansåg att Polisstyrelsens laglighetskontroll, som behandlar ärenden som berör förvaltningsklagan, har de bästa förutsättningarna att bedöma vems sak det är att behandla en enskild klagan eller någon annan typ av skrivelse. Han förordade det förfarande där Polisstyrelsens registratur sänder klagan till laglighetskontrollen om det är oklart vem som är den korrekta eller ändamålsenligaste mottagaren med tanke på behandlingen av klagan.

Biträdande justitiekanslern betraktade det i flera avseenden som problematiskt att Polisstyrelsen inte registrerar varje förvaltningsklagan som kommer in till den och, av utredningen att döma, inte heller upprättar någon annan förteckning över dem. Försummandet av registreringen innebär att det inte torde vara särskilt lätt att i Polisstyrelsens

elektroniska tjänstepost hitta de handlingar som berör en klagan. Dessutom kan tilldelningen av ansvar för ärendet glömmas bort eller åtminstone dröja, om registraturen inte genast dirigerar ärendet vidare. Också uppföljningen och kontrollen av hur behandlingen av en förvaltningsklagan framskrider verkar i någon mån vara vacklande eller i varje fall arbetskrävande. Förfarandet är ägnat att väcka tvivel på huruvida Polisstyrelsen klarar av att behandla sådana dokument- eller informationsbegäranden som berör en förvaltningsklagan på det sätt som offentlighetslagen och god förvaltning förutsätter. Det räcker inte att de som anför en förvaltningsklagan vid behov informeras om att deras klagan har styrts till en polisenhet. Tillgodoseendet av rätten till information, som hör till vars och ens grundläggande rättigheter, förutsätter att också andra än de som har inlett ärendet har möjlighet att få upplysningar om en förvaltningsklagan. Dessutom bör man se till att rätten att få sin sak behandlad utan dröjsmål, som hör till grunderna för god förvaltning, inte äventyras (OKV/8/50/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

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 de senaste åren och även under verksamhetsåret aktualiserats i olika sammanhang vid justitiekanslersämbetet.
- Biträdande justitiekanslern har träffat den uppföljningsgrupp (GREVIO) som övervakar Istanbulkonventionens verkställighet i samband med gruppens besök i Finland.
- I anslutning till samma tema har biträdande justitiekanslern även träffat representanter för Brottsofferjouren och Förbundet för mödra- och skyddshem samt representanter för polisen.
- Hos laglighetsövervakarna anfördes relativt få klagomål över myndigheternas agerande i ärenden som berör detta ämnesområde. Biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen avgjorde år 2019 ett klagomål rörande polisens agerande i ett utryckningsuppdrag som berörde våld i en parrelation (OKV/1325/1/2018).
- I samband med ett tillsynsbesök 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 granskade fullföljandet av de förpliktelser som föreskrivs i Istanbulkonventionen också i samband med sina inspektioner av polisinrättningar under år 2019.
- Dessutom undersökte biträdande justitiekanslern under år 2019 på eget initiativ Polisstyrelsens anvisningar om påförande av besöksförbud samt om handledandet av brottsoffer och medling i brottmål (OKV/11/50/2019). I sitt beslut konstaterade han att anvisningarna inte uppfyller de krav som ställs i Istanbulkonventionen. Beslutet delgavs också inrikesministeriet för kännedom. Biträdande justitiekanslern bad Polisstyrelsen senast 31.5.2020 meddela vilka åtgärder som vidtagits med anledning av beslutet.

Anvisningar om våld i nära relationer

Biträdande justitiekanslern uppmanade Polisstyrelsen att komplettera anvisningarna om våld i parrelationer och att beakta vad som särskilt kännetecknar våld i parrelationer och offrets utsatta ställning. Därmed kommer anvisningarna också bättre att motsvara de krav som ställs i Istanbulkonventionen.

Biträdande justitiekanslern bedömde på eget initiativ de anvisningar som Polisstyrelsen utfärdat om besöksförbud, handledning av brottsoffer och medling vid brott, vilka trädde i kraft vid ingången av 2019. Man granskade i synnerhet hur våld i parrelationer beaktats i anvisningarna och huruvida anvisningarna till denna del uppfyller de förpliktelser som fastställts i Istanbulkonventionen. Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet, den s.k. Istanbulkonventionen, trädde i kraft i Finland i augusti 2015. Uppmärksamhet ägnades särskilt åt vikten av att hänvisa offret till stödtjänster och bedöma offrets behov av skydd. Vidare uppmärksammades polisens samarbete med andra myndigheter, barnskyddslagens krav, meddelandet av tillfälligt besöksförbud samt medling. Ett utlåtande av Polisstyrelsen begärdes i ärendet.

Enligt biträdande justitiekanslern ska myndigheterna när de får kännedom om ett brottmål genast på eget initiativ ge brottsoffret information om stödtjänsterna och också be om samtycke till att offrets kontaktuppgifter förmedlas till dem som tillhandahåller stödtjänster. Till denna del var Polisstyrelsens anvisningar bristfälliga. Också bedömningen av offrets behov av skydd ska göras genast i initialskedet. Inte heller detta framgick tillräckligt väl av anvisningarna. Vid bedömningen av behovet av skydd bör man också kunna beakta att våld i parrelationer ofta

upprepas och att våldet kan eskalera. Likaså ska man kunna beakta övriga riskfaktorer i anknytning till våld i parrelationer, särskilt sådana som betonar offrets behov av skydd. För att offrets säkerhet ska kunna garanteras bör polisen också ges mer omfattande anvisningar om samarbetet med socialmyndigheter och andra myndigheter. I anvisningarna bör också den särskilt utsatta ställningen för t.ex. personer med funktionsvariation och andra specialgrupper beaktas bättre, liksom de krav som barnskyddet ställer.

Biträdande justitiekanslern ansåg att också anvisningarna om besöksförbud var bristfälliga, eftersom de t.ex. inte alls innefattade något omnämnande av våld i parrelationer som brotstyp. I anvisningarna bör det i enlighet med Istanbulkonventionens förpliktelser även tydligt konstateras att upprepat våld i parrelationer inte ska tas upp till medling.

Vikten av Polisstyrelsens anvisningar accentueras i sådana situationer där en stor del av poliserna inte har fått utbildning om våld i parrelationer. Anvisningarna styr polisens arbete i praktiken och har således en stor betydelse också i utbildningshänseende. Till syftena med anvisningarna hör även att förenhetliga förfarandena. Nationellt oenhetliga förfaranden är ett problem också med tanke på medborgarnas rätt till likabehandling.

Biträdande justitiekanslern ansåg det viktigt att polisens verksamhet i fall av våld i parrelationer bör resultera i att parterna redan efter den första kontakten hänvisas till behövliga stödtjänster, att målsägandens behov av skydd bedöms korrekt och att man samtidigt också bedömer om det finns behov av tillfälligt besöksförbud. För att detta mål ska nås förutsätts det att Polisstyrelsens anvisningar bearbetas ytterligare och att det informeras tillräckligt om anvisningarna inom polisorganisationen.

Biträdande justitiekanslern bad Polisstyrelsen senast 31.5.2020 meddela vilka åtgär-

der som vidtagits med anledning av beslutet (OKV/11/50/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Registrering av en brottsanmälan rörande våld i nära relationer

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade allvarligt en polisinsättning på skyldigheten att registrera brottsanmälningar i misshandelsfall. Dessutom fäste han vikt vid skyldigheten att se till att målsäganden får tillräckligt med information om stödtjänsterna för personer som faller offer för brott. Han sände sitt beslut till inrikesministeriet, Polisstyrelsen och Polisyrkeshögskolan för kännedom och för att beaktas bl.a. vid planeringen av polisutbildningen.

I ett klagomål som ett skyddshem anfört riktades det kritik mot att det hos polisen inte hade registrerats någon brottsanmälan rörande den misshandel som en av skyddshemmets kunder blivit utsatt för. I det aktuella fallet hade kunden larmat en polispatrull till platsen, och den misstänkta gärningspersonen hade tagits i förvar. Senare hade kunden själv gjort en brottsanmälan, och ärendet hade gått till förundersökning.

Polisinsättningen medgav i sin utredning att man hade handlat felaktigt. De ”oklara omständigheter” som rådde på händelseplatsen, främst beroende på vardera partens berusningstillstånd, kunde dock enligt polisinsättningen betraktas som en förmildrande faktor vid ärendets bedömning. Av polisinsättningens utredning kunde man emellertid sluta sig till att polisen anser att det trots gällande lagstiftning är ”onödigt” att registrera en brottsanmälan rörande familjevåld av den aktuella typen, eftersom ”saker och ting inte förändras så länge som paret är i parförhållande”. I ärendet framgick det att polisen många gånger tidigare hade larmats till de berörda personernas hem.

Biträdande justitiekanslern förenade sig med polisinsättningens bedömning till den del det var fråga om skyldigheten att registrera en brottsanmälan. Parternas berusningstillstånd undanröjer inte denna skyldighet. Dessutom betonade biträdande justitiekanslern att upprepade våldshandlingar inte utgör en grund för att låta bli att registrera brottsanmälningar. Tvärtom är de snarare ett tecken på att också risken för allvarligt våld är förhöjd, något som förutsätter att en riskbedömning görs. Av polisinsättningens utredning att döma hade ingen riskbedömning gjorts i det aktuella fallet. Målsäganden hade inte informerats om stödtjänsterna för personer som blivit föremål för våld i nära relationer, det hade inte föreslagits att målsägandens kontaktuppgifter skulle förmedlas till dem som tillhandahåller stödtjänster, parterna hade inte hänvisats att söka antivålds- eller missbrukartjänster, behovet av ett tillfälligt besöksförbud hade inte bedömts och polisen hade inte heller kontaktat några andra myndigheter. Vid förundersökningen hade målsäganden blivit hörd per telefon först omkring tre månader efter händelserna.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att myndigheternas ansvar för att ingripa i våld i parrelationer i ett så tidigt skede som möjligt betonas i brottsofferdirektivet, förundersökningslagen och Istanbulkonventionen. I dem understryks också vikten av att aktivt tillhandahålla behövliga stödtjänster för våldsoffer. Målet är att inte bara reagera på våld som redan inträffat utan att också förebygga framtida våld (OKV/1325/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Dröjsmål vid en förundersökning

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade polisen på skyldigheten att genomföra en förundersökning och vidta de åtgärder som föregår den utan ogrundat dröjsmål.

I ett fall hade polisen fattat beslut om att ingen förundersökning skulle inledas i ett ärende först ett år och två månader efter att brottsanmälan inkommit. Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare hade beslutet inte fattats utan ogrundat dröjsmål, såsom förundersökningslagen förutsätter.

Polisen uppgav att dröjsmålet hade orsakats av undersökningsledarens och utredarens tjänstledigheter. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade polismyndigheten på behovet av att vidta sådana åtgärder som är påkallade för att förhindra att personalens tjänstledigheter och annan motsvarande frånvaro förorsakar dröjsmål i samband med förundersökningar och sådana åtgärder som föregår dem (OKV/1930/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Tom Smeds).

Grunderna för förundersökningsbeslut

En undersökningsledare hade fattat fyra beslut om utredningar där det som grunder för besluten hade hänvisats till den bestämmelse i förundersökningslagen som gäller nedläggning av förundersökningen. Det framgick emellertid varken av besluten eller av den inhämtade utredningen huruvida egentliga förundersökningsåtgärder hade vidtagits i ärendena. Detta tydde på att ingen förundersökning alls hade inletts. Också den lagbestämmelse som angetts som rubrik för tre av besluten och som enligt sin ordalydelse gäller den utredning som vid behov ska göras innan för-

undersökningen inleds tydde uttryckligen på att ingen förundersökning hade inletts.

Biträdande justitiekanslern omfattade Polisstyrelsens uppfattning om att det i ärendena borde ha fattats beslut att förundersökning inte ska inledas. Av besluten framgick det inte entydigt huruvida det var fråga om beslut om att förundersökning inte skulle inledas eller beslut om att en redan påbörjad förundersökning skulle läggas ned. Av ovan nämnda orsaker verkade det enligt biträdande justitiekanslern dock klart att ingen förundersökning hade inletts i ärendena. Det var således inte korrekt att förundersökningarna hade avslutats med stöd av förundersökningslagens bestämmelse om nedläggning av förundersökningen.

Biträdande justitiekanslern delgav undersökningsledaren sin uppfattning om att korrekta grunder för beslutet bör anges i ett beslut som gäller en utredning (OKV/1718/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

Motiverandet av beslut om avbrytande av förundersökningen

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en kriminalkommissarie på vikten av att beslut om avbrytande av förundersökningen motiveras tillräckligt utförligt.

En inledd förundersökning får avbrytas genom beslut av undersökningsledaren, om ingen misstänks för brott och om sådan utredning som inverkar på ärendet inte står att få. Kriminalkommissarien hade i det aktuella fallet motiverat sitt beslut genom att konstatera att det i ärendet inte hade gått att få klarhet i fråga om den misstänktes identitet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att målsäganden i motiveringen till ett beslut om avbrytande av förundersökningen bör få svar på

varför förundersökningen har avbrutits. Av kriminalkommissariens beslut framgick det inte varför sådan tilläggsutredning som skulle ha behövts för utredning av brottet inte fanns att tillgå i det aktuella fallet (OKV/539/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Martikainen).

Förmedling av information om ett förundersökningsbeslut

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en kriminalkommissarie på att förundersökningsmyndigheten enligt förundersökningslagen är skyldig att underrätta den målsägande som gjort en brottanmälan om ett beslut om att ingen förundersökning genomförs, så att målsäganden kan överväga att utöva sin sekundära åtalsrätt. I sista hand är det undersökningsledaren som ansvarar för att målsäganden informeras om saken (OKV/128/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tom Smeds).

Besvarandet av dokumentbegäranden och förfrågningar

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en polisinrättning på vikten av att iaktta kraven på god förvaltning vid besvarandet av förfrågningar.

Av ett klagomål framgick det att klaganden hade sänt polisinrättningen en förfrågan som innehöll två specificerade frågor rörande det svar som klaganden tidigare samma dag hade fått av en undersökningssekreterare. Förfrågan hade sänts till polisinrättningens registratur. Därifrån hade den förmedlats till undersökningssekreterarnas e-postadress, varefter det i meddelandet hade antecknats att meddelandet hade behandlats. Förfrågan hade inte behandlats av undersökningssekreteraren, och den hade inte heller

besvarats direkt via undersökningssekreterarnas e-postadress.

Enligt biträdande justitiekanslern kunde polisinrättningens förfarande inte anses uppfylla kravet på god förvaltning. Vid bedömningen av det klandervärda i förfarandet fanns det dock skäl att beakta att det var fråga om en fortsättning på en annan förfrågan i samma ärende, varvid den som behandlade det sista meddelandet kunde ha fått en uppfattning om att meddelandet hade besvarats redan tidigare (OKV/148/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Pia Tulkki-Ansinn).

I ett annat fall hade en polisinrättning inte bemött klagandens informationsbegäran på det sätt som förutsätts i offentlighetslagen.

Klaganden hade ställt polisinrättningen en fråga som var så pass tydlig och specificerad att den borde ha betraktats som en informationsbegäran, inte som en allmän förfrågan. Om polisinrättningen inte fått tillräcklig klarhet beträffande frågans art eller innehåll skulle det ha varit befogat för den att be klaganden precisera frågan.

Biträdande justitiekanslern ansåg vid bedömningen av ärendet att polisinrättningens uppfattning om att redan uppgiften om huruvida förundersökning i ett enskilt ärende pågår eller inte kan vara sekretessbelagd information är befogat. Det väsentliga är att informationsbegäranden behandlas på det sätt som förutsätts i offentlighetslagen och att den som har framställt en informationsbegäran får ett överklagbart beslut i ärendet, om han eller hon så önskar. Endast då har den som framställt informationsbegäran möjlighet att pröva huruvida det negativa beslutet är adekvat och att vid behov överklaga det (OKV/1730/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade en polisinrättning på skyldigheten att ge målsäganden en skriftlig bekräftelse på en inlämnad brottsanmälan. Dessutom delgav han Polisstyrelsen sin uppfattning om att det i polisens riksomfattande anvisningar finns brister som kan bidra till att denna bekräftelse försummas. De oklara anvisningarna kan även leda till att det inte är möjligt att i efterhand verifiera huruvida målsäganden har getts en kopia av anmälan eller någon annan skriftlig bekräftelse på den.

Därutöver uppmärksammade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare polisinrättningen på myndigheternas skyldighet att besvara sakliga och tillräckligt tydligt specificerade brev och förfrågningar från kunder på ett behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål. Likaså uppmärksammade han polisinrättningen på de skyldigheter som myndigheter ska fullgöra när kunders dokumentbegäranden behandlas.

Av ett klagomål framgick det att klaganden i samband med inlämnandet av en undersökningsbegäran och registreringen av klagandens brottsanmälan inte på det sätt som föreskrivs i förundersökningslagen hade fått en skriftlig bekräftelse på att brottsanmälan hade gjorts. Klaganden hade dessutom senare per brev framställt en förfrågning om vem som var undersökningsledare och utredare i ärendet, men förfrågningen hade inte besvarats. Den dokumentbegäran som klaganden framställt i samma brev hade bemötts först då förundersökningsprotokollet i ärendet blivit färdigt flera månader senare (OKV/726/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Juha Sihto).

Vidare uppmärksammade biträdande justitiekanslern en polisinrättning på vikten av att iakttä de föreskrivna behandlingstiderna för dokumentbegäranden i ett fall där behandlingen

av klagandens dokumentbegäran hade dröjt vid polisinrättningen.

I klagomålet uppmärksammades också polisens språkbruk. Det konstaterades dock att den berörda kriminalkommissariens svar på klagandens e-postmeddelande inte i språkligt avseende var så oförenligt med förvaltningslagens krav på ett sakligt, klart och begripligt språk att det skulle ha gett biträdande justitiekanslern anledning att vidta åtgärder. Lagen förutsätter inte att tjänstemän niar kunder. Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid att han generellt anser det önskvärt att en tjänsteman i interaktionssituationer i mån av möjlighet ska ta hänsyn till att en kund vid skötseln av ärenden hos myndigheten niar tjänstemannen och upplever duande som inkorrekt (OKV/1535/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Förfarandet i ett beslagsärende

Av ett klagomål framgick det att en polisinrättning utan fog hade efterlyst och beslagtagit klagandens motorcykel. Motorcykeln hade felaktigt misstänkts ha ett samband med ett brottmål som klagandens make var delaktig i.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade polisinrättningen på vikten av att iakttä omsorg och noggrannhet vid tvångsmedelslagens tillämpning i samband med beslut om beslagtagande, efterlysning och omhändertagande av föremål med anknytning till brottsundersökningar (OKV/1623/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tom Smeds).

Förfarandet vid förordnande till ett uppdrag

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade en polisinrättning på förvaltningslagens krav på motiverandet av beslut om förordnande till uppdrag samt på vikten av att iaktta noggrannhet och omsorg vid utarbetande av en promemoria om förordnandet.

I en promemoria som gällde ett förordnande till uppdraget som vicechef för en väktargrupp hade polisinrättningen bl.a. räknat en viss arbetserfarenhet som klaganden hade så att den framstod som ett och ett halvt år kortare än vad den i själva verket var. Dessutom saknades några av klagandens korta tidsbestämda tjänsteförhållanden i summeringen av klagandens arbetserfarenhet. I promemorian hade det inte närmare motiverats hurdan för uppgiften lämpad arbetserfarenhet man särskilt hade värdesatt när sökandena jämfördes och inte heller angetts några grunder för detta. Dessutom hade klagandens fleråriga erfarenhet av arbete som chef inom den privata säkerhetssektorn inte tillmätts någon betydelse i slutledningarna av jämförelsen, eftersom den inte härrörde sig från polisförvaltningen eller fängvårdsväsendet, trots att det i kungörelsen om förordnande till uppdraget hade uppgetts att allmän erfarenhet av chefsuppgifter räknades som en merit med tanke på uppdraget.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare hade dock inte anledning att konstatera att polisinrättningen skulle ha överskridit gränserna för den prövningrätt som tillkommer myndigheter när den fattade beslut om förordnandet till uppdraget. Han konstaterade emellertid att promemorian rörande förordnandet till uppdraget varit något knapphändig samt delvis bristfällig och inexakt. Beslutet om förordnande till uppdraget uppfyllde inte i alla avseenden på ett tillfredsställande sätt de krav på motiverandet av beslut

som ställs i förvaltningslagen. Beslutsmotiveringens betydelse med avseende på sökandenas förtroende för att urvalsförfarandet genomförts korrekt accentuerades i det aktuella fallet av att sökandena inte hade blivit intervjuade och av att det inte var möjligt att söka ändring i beslutet om förordnande till uppdraget (OKV/1014/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Markus Löfman).

Tjänsteutnämningar hade motiverats bristfälligt

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en polisinrättning på vikten av att iaktta omsorg vid utarbetandet av utnämningsspromemior och på att sökandena ska underrättas om utnämningar på det sätt som föreskrivs i statstjänstemannalagen.

I ett klagomål riktades det kritik mot polisinrättningens förfarande vid tjänsteutnämningar som gällde en tjänst och ett tidsbestämt tjänsteförhållande. Av de utredningar som lämnats in till biträdande justitiekanslern framgick det att utnämningsspromemoriernas meritjämförelser var bristfälliga. Av promemoriorna framgick det inte att klaganden hade haft en sådan giltig licens för allmän ledare som förutsattes i den annons där tjänsterna förklarats lediga att sökas. I utnämningsspromemoriorna hade även den erfarenhet av chefsarbete som klaganden nämnt i sin ansökan bedömts bristfälligt i förhållande till de andra sökandenas meriter. Licensen för allmän ledare och sökandenas erfarenhet av chefsarbete var relevanta faktorer i samband med tillsättandet av tjänsterna. Enligt biträdande justitiekanslern var meritjämförelsen i utnämningsspromemoriorna bristfällig.

Biträdande justitiekanslern påminde om att han kan granska utförda meritjämförelser när-

mast på grundval av utnämningsspromemoriorna och de utredningar som erhållits i ärendet, och att granskningen berör frågan om huruvida meritjämförelsen har utförts inom ramen för myndighetens prövningsrätt eller inte. Däremot kan han inte göra någon ny jämförelse av sökandenas meriter, och i synnerhet inte ta ställning till vilken av sökandena som skulle vara lämpligast för tjänsten med tanke på sina individuella egenskaper, eller bedöma vem som borde ha utnämnts till tjänsten.

När det gällde beslutet om utnämning till tjänsteförhållandet för viss tid hade sökandena inte heller informerats om beslutet på det sätt som statstjänstemannalagen förutsätter. Den lagstadgade rätten att få ett motiverat beslut hör till garantierna för god förvaltning (OKV/1684/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Rouhiainen).

De språkliga rättigheterna i samband med automatisk trafikövervakning

I två klagomål riktades det kritik mot polisens förfarande i samband med automatisk trafikövervakning. Polisens trafiksäkerhetscentral hade sänt den ena klaganden ett ordningsbetsföreläggande och den andra en skriftlig anmärkning på finska trots att klagandenas modersmål var svenska.

Trafiksäkerhetscentralen konstaterade att föraren tillsänds handlingar på det språk på vilket förarens adressuppgifter registrerats i datasystemet. Förarnas adressuppgifter hade i båda fallen registrerats på svenska, men handlingarna hade av misstag skickats till förarna/klagandena på finska.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att polisen enligt språklagen borde ha skickat ordningsbetsföreläggandet och den skriftliga

anmärkningen till klagandena på deras modersmål, dvs. på svenska. Han delgav Polisens trafiksäkerhetscentral sin uppfattning om polisens felaktiga förfarande.

I ärendet framgick det även att man vid den aktuella tidpunkten höll på att utveckla datasystemen. Enligt polisens utredningar skulle detta utvecklingsarbete resultera i att systemet automatiskt skriver ut blanketterna till personer som blir föremål för trafikövervakning på deras modersmål. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det med tanke på tillgodo-seendet av de språkliga rättigheterna inom trafikövervakningen var motiverat att utvecklingsarbetet skulle slutföras. I och med slutförandet av utvecklingsarbetet skulle de fel som aktualiserats i klagomålen elimineras. Biträdande justitiekanslern bad Polisstyrelsen meddela honom när det nämnda utvecklingsarbetet slutförts (OKV/1840/1/2018 och OKV/1960/1/2018; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

Polisens skyldighet att underrätta om tjänstebrottsärenden som gäller åklagare

Justitiekanslern bad polisen underrätta om sådana fall där polisen får till uppdrag att undersöka ärenden där åklagare misstänks för tjänstebrott.

Justitiekanslerns begäran baserade sig på den nya lagen om Åklagarmyndigheten, där det bestäms att antingen justitiekanslern i statsrådet eller riksdagens justitieombudsman eller en åklagare som förordnats av någon av dessa ska vara åklagare när en statsåklagare, ledande distriktsåklagare, specialiståklagare, distriktsåklagare eller biträdande åklagare åtalas för tjänstebrott. Dessutom ska någondera av de nämnda högsta laglighetsövervakarna enligt lagen vara åklagare i ett

tjänstebrottsärende som gäller riksåklagarens eller biträdande riksåklagarens förfarande.

I förundersökningslagen bestäms det att förundersökningsmyndigheten ska underrätta åklagaren om ett brott som inkommit för undersökning och som åklagaren har begärt underrättelse om. Justitiekanslern hade avtalat med riksdagens justitieombudsman om att de aktuella underrättelserna ska styras till justitiekanslern. Vid behov kommer justitiekanslern och justitieombudsmannen i enskilda fall överens om villkoren av dem som ska behandla det ärende som polisen underrättar om.

Polisen underrättar om ett ärende som inkommit för undersökning genom att sända justitiekanslersämbetet en kopia av den undersökningsanmälan som registrerats i ärendet samt av eventuella andra anknytande dokument som polisen bedömer vara behövliga för bedömningen av åklagarens förfarande. Polisen ska ge underrättelsen utan dröjsmål efter att ha fått kännedom om saken (OKV/23/50/2019; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Petri Martikainen).

Polisens förfarande i övrigt

Polisens förfarande uppmärksammades också i ärendena OKV/885/1/2018, se s. 163 och OKV/516/1/2018, se s. 164 vilka refereras nedan i anslutning till redogörelsen för Migrationsverkets förfarande.

MIGRATIONSVERKET (MIGRI)

Anvisningar som inte grundade sig på lag

Biträdande justitiekanslern gav Migrationsverket en anmärkning för att verket handlat i strid med

den grundlagsenliga legalitetsprincipen i ett fall som gällde anvisningar om omhändertagande av pass tillhörande personer som ansökt om internationellt skydd. Dessutom uppmärksammades inrikesministeriet, Polisstyrelsen, två polisinsrättningar och de polistjänstemän vid dessa polisinsrättningar som hade varit med om att omhänderta pass på vikten av att iaktta grundlagen och utlänningslagen. Också enskilda tjänsteinnehavare är skyldiga att låta bli att tillämpa bestämmelser på lägre nivå som strider mot lag.

Migrationsverket hade sommaren 2016 meddelat polisen och Gränsbevakningsväsendet anvisningar om att dessa vid mottagandet av asylansökningar ska omhänderta sökandens pass eller resedokument tills sökanden beviljas uppehållstillstånd i Finland eller tills ett beslut om att sökanden ska avlägsnas ur landet är verkställbart. Polisstyrelsen hade genom vissa preciserande tillägg rörande registeranteckningar uppmanat polisinsrättningarna att följa Migrationsverkets anvisning.

Av den utredning som lades fram i ärendet framgick det att polisen redan före nämnda anvisningar meddelats hade haft som kutym att alla som ansöker om internationellt skydd måste lämna ifrån sig sina pass för hela den tid tillståndsprocessen pågår. Förfarandet hade motiverats med utlänningslagens bestämmelser om säkringsåtgärder och med EU:s s.k. asylförfarandedirektiv, där det bestäms att medlemsstaterna särskilt får föreskriva bl.a. att sökande måste överlämna handlingar de innehar som är av betydelse för prövning av ansökan, såsom pass. I utredningen betonades dessutom polisens kutym för tryggnad av att resedokumentet utan dröjsmål blir tillgängliga för sökandena i situationer där detta behövs för att styrka identiteten.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att utlänningslagens bestämmelser inte gör det möj-

ligt att rikta säkringsåtgärder mot en hel befolkningsgrupp, dvs. mot personer som ansökt om internationellt skydd, utan någon individuell prövning och utan stöd i lagstiftningen. I anvisningarna borde det tydligt ha angetts att omhändertagandet av resedokument är en säkringsåtgärd vars lagstadgade villkor alltid ska vara uppfyllda, dvs. att åtgärden ska vara nödvändig och proportionerlig för klarläggande av förutsättningarna för sökandens inresa eller vistelse i landet. Migrationsverkets förfarande ska ha en rättslig grund och dess befogenheter i anslutning till det ska grunda sig på lag. Något sådant kunde inte visas i detta fall. Gränser som är tydligt fastställda i lag får inte överskridas genom förvaltningsinterna normer eller begäranden som har ett tydligt styrande syfte. En myndighet får inte tillämpa en bestämmelse i en förordning eller i någon annan författning på lägre nivå än lag, om den strider mot grundlagen eller någon annan lag. Om ett visst förfarande krävs för att förvaltningen ska fungera korrekt, men detta inte föreskrivs i gällande lag, ska lagen ändras istället för att en kutym som inte grundar sig på lag skapas. I detta fall var motsättningen mellan anvisningarna och utlänningslagen så pass skönjbar att också en enskild polistjänsteman som omhändertagit ett pass kunnat ifrågasätta anvisningarnas laglighet.

Regelmässigt omhändertagande av pass som ett led i asylprocessen är uppenbart en lagstiftningsfråga, och beslut om saken ska fattas av riksdagen, inte av Migrationsverket. Efter att biträdande justitiekanslern framställt sin begäran om utredning och utlåtande hade inrikesministeriet vidtagit åtgärder för att bereda lagstiftning om saken. Lagändringen trädde i kraft 1.6.2019 (OKV/885/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).

Dröjsmål vid behandlingen av ärenden m.m.

Biträdande justitiekanslern gav Migrationsverket en anmärkning för att den maximala behandlingstiden för en ansökan om arbetsbaserat uppehållstillstånd hade överskridits avsevärt. Han uppmärksammade allvarligt Migrationsverket också på myndigheternas skyldighet att på begäran av en part ge en uppskattning om när ett beslut kommer att ges. Dessutom uppmärksammade biträdande justitiekanslern en polisinskrifning på vikten av att iakttä grundlagens, utlänningslagens och förvaltningslagens bestämmelser om principen om ändamålsbundenhet, skyldigheten att behandla ärenden utan dröjsmål, tillhandahållandet av rådgivning, utredandet av ärenden samt begäranden om komplettering och tilläggsutredning.

I ett fall hade den sammanlagda behandlingstiden för en ansökan om uppehållstillstånd hos polisen, arbets- och näringsbyrån och Migrationsverket uppgått till omkring två år och sju månader. Ansökan hade lämnats in i september 2015, och i november 2016 hade grunden för den ändrats till uppehållstillstånd för arbetstagare. Den maximala behandlingstiden för ansökan, fyra månader, kunde börja räknas från den tidpunkten. Migrationsverkets beslut hade slutligen delgetts klaganden i april 2018.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det hade uppkommit ett ogrundat dröjsmål vid behandlingen av ansökan både hos polisinskrifningen och hos Migrationsverket. Polisinskrifningen hade inte specifikt bett klaganden komplettera sin ansökan eller lägga fram någon specificerad tilläggsutredning, och polisinskrifningen hade inte fastställt en skälig tidsfrist för inlämnandet av kompletteringar och tilläggsutredning. Polisinskrifningen borde ha säkerställt att klaganden tillräckligt väl hade förstätt

vilka utredningar, handlingar eller andra åtgärder som förutsattes av klaganden för att ärendets behandling skulle framskrida. Vidare hade polisinrättningen tagit emot ansökan i september 2015, fastän den baserade sig på en sådan grund för uppehållstillstånd som redan hade upphävts. Migrationsverket hade avsevärt överskridit den lagstadgade maximala behandlingstiden för en ansökan om arbetsbaserat uppehållstillstånd. Migrationsverket hade inte heller gett klaganden en begärd uppskattning av när beslutet skulle ges (OKV/516/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade allvarligt Migrationsverket på vikten av att iakttä den föreskrivna behandlingstiden på högst nio månader för en ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband samt på vikten av att effektivt följa upp ärenden som står i kö i väntan på att bli behandlade. Dessutom uppmärksammades Migrationsverket allvarligt på skyldigheten att se till att verkets anställda känner till sin lagstadgade skyldighet att ge kunderna svar på frågor om behandlingstiden för ärenden som är under behandling och bemöta begäranden om en uppskattning av när beslutet i ärendet kommer att ges.

I ett fall hade den maximala behandlingstiden för en ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband överskridits med omkring fyra månader. Den första egentliga behandlingsåtgärd som vidtagits i fråga om ansökan utgjordes av att sökanden och dennes make hade tillställts en utredningsbegäran, som hade sänts först ett år efter att ansökan lämnats in. Som skäl till att behandlingen av ansökan, som inlett i juli 2017, hade dröjt anförde Migrationsverket anhopningen av arbete vid verket och det faktum att handläggaren hade begått ett fel som ledde till att

ansökan låg i handläggarens personliga arbetskö längre än vanligt utan att aktivt bli behandlad. Sökandens make hade i november 2017 och i januari 2018 samt två gånger i maj 2018 hört sig för om hur behandlingen framskred. Maken hade dock inte fått något svar på de förfrågningar om när ett beslut var att vänta som denne skickat per e-post i maj 2018.

Biträdande justitiekanslern konstaterade, med hänvisning till tidigare laglighetskontrollpraxis, att myndigheter inte får underlåta att fullgöra sina lagstadgade skyldigheter med hänvisning till anhopning av arbete, resursbrist eller problem som gäller t.ex. organiseringen av arbetet. För att myndigheternas serviceprincip ska iakttas och tillgången till adekvat service tryggas är Migrationsverket skyldigt att organisera uppföljningen av ärenden som är under behandling så att ingen enskild ansökan blir liggande i handläggarens arbetskö så länge att de lagstadgade tidsfristerna överskrids. Det gäller att sträva efter att utträttandet och behandlingen av ärenden hos myndigheter ordnas så att de som vänder sig till förvaltningen får tillbörlig förvaltningsservice och så att myndigheterna kan utföra sina uppgifter med gott resultat.

Biträdande justitiekanslern konstaterade med hänvisning till flera av de senaste årens avgöranden som träffats inom ramen för laglighetskontrollen att Migrationsverket redan i årtal haft uppenbara problem med att se till att dess kundbetjäning uppfyller förvaltningslagens krav. Verkets eventuella utvecklingsåtgärder och den utbildning personalen getts i fråga om den tvingande karaktären hos bestämmelserna om besvarandet av förfrågningar verkar inte till fullo ha gett önskvärt resultat.

Migrationsverket ombads senast 10.11.2019 meddela vilka åtgärder verket vidtagit för att överskridningar av lagstadgade tidsfrister och felaktiga förfaranden vid besvarandet av förfråg-

ningar ska kunna undvikas i framtiden. Verket ombads samtidigt meddela hur kundbetjäningen följs upp och utvecklas, i syfte att säkerställa att kunder som kontaktar verket upplever att de får adekvat betjäning.

Migrationsverket gav 8.11.2019 ett meddelande där verket redogjorde för de åtgärder som vidtagits och för de planer som utarbetats för att de mål som uppställts i fråga om behandlingstiderna ska nås. Av verkets redogörelse kunde man utläsa en oro beträffande möjligheterna att hålla sig inom de lagstadgade tidsfristerna, ifall verkets anslag och resurser minskas ytterligare (OKV/977/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).

Biträdande justitiekanslern delgav Migrationsverket sin uppfattning om ett dröjsmål som uppkommit vid behandlingen av en ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband. I det aktuella fallet förelåg det inte sådana exceptionella förhållanden som skulle ha berättigat till överskridning av den maximala behandlingstiden på nio månader, som föreskrivs i utlänningslagen.

Migrationsverket hade motiverat överskridningen av den maximala behandlingstiden med den personalbrist som föranletts av oförutsedd omsättning bland personalen och med de exceptionella förhållanden som var förknippade med det aktuella fallet. Verket hade blivit tvunget att inhämta ett utlåtande av en stad och bett sökanden och sökandens make komplettera ansökan samt besvara frågor som verket ställt. Utredningen i ärendet visade emellertid att det material som behövdes för beslutsfattandet hade varit tillgängligt för Migrationsverket redan omkring sex månader före beslutsfattandet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i enlighet med vedertagen laglighetskontrollpraxis

att bl.a. anhopning av arbete hos myndigheten, organiseringen av arbetet och orsaker som hänför sig till resursbrist inte berättigar till att avvika från lagstadgade tidsfrister och skyldigheter.

Biträdande justitiekanslern hänvisade till sitt beslut i ärendet OKV/977/1/2018 och ansåg att det i detta skede var en tillräcklig åtgärd att delge Migrationsverket de synpunkter som han framfört i beslutet, för att beaktas såväl vid utarbetandet av den ovan nämnda redogörelsen som på ett mer allmänt plan vid utvecklandet av förfarandena vid verket. I detta syfte sändes beslutet också till inrikesministeriet för kännedom (OKV/1289/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).

I ett annat fall konstaterade biträdande justitiekanslern att Migrationsverket borde ha tagit en ansökan om uppehållstillstånd för arbetstagare till behandling kort efter att arbets- och näringsbyrån hade fattat ett negativt delbeslut i ärendet. Migrationsverket borde ha bedömt huruvida ansökan behövde kompletteras och huruvida det behövdes tilläggsutredning i ärendet eller om det var möjligt att avgöra ansökan.

Klaganden hade i oktober 2017 ansökt om uppehållstillstånd för arbetstagare. Arbets- och näringsbyrån hade fattat ett negativt delbeslut i november. Därefter hade klagandens ansökan inväntat behandling i Migrationsverkets arbetskö tills verket i slutet av maj 2018 bett klaganden komplettera ansökan och bemöta polisens framställning om utvisning.

I september 2018 hade klaganden för tredje gången ansökt om internationellt skydd i Finland. Då hade ansökan om uppehållstillstånd tillsammans med ansökan om internationellt skydd överförts till Migrationsverkets asylenhet för behandling. Migrationsverket hade i november 2018 fattat beslut i klagandens

ärende. Beslutet hade delgetts månaden därpå. Migrationsverket motiverade dröjsmålet vid behandlingen av ansökan om uppehållstillstånd med anhopningen av arbete vid verket.

Migrationsverket hade inte i något som helst skede haft tillgång till en korrekt ifylld ansökan om uppehållstillstånd för arbetstagare med tillhörande bilagor, eftersom ansökan inte heller efter att komplettering begärts hade kompletterats med klagandens pass eller med en utredning om att klaganden inte kan få ett pass eller något annat resedokument av myndigheterna i sitt hemland. Enligt biträdande justitiekanslern kunde ingen överskridning av den lagstadgade maximala behandlingstiden därför konstateras i ärendet. Ärendet borde dock i vilket fall som helst ha behandlats utan ogrundat dröjsmål. Ansökan borde ha bedömts utan dröjsmål också med tanke på att Migrationsverket uppgett att verket inte har befogenheter att bevilja uppehållstillstånd efter ett negativt delbeslut.

Biträdande justitiekanslern hänvisade även i detta beslut till ärendet OKV/977/1/2018 och bad samtidigt verket på ett mer allmänt plan redogöra för de åtgärder genom vilka verket i fortsättningen strävar efter att säkerställa att ansökningar behandlas utan dröjsmål (OKV/1459/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).

Förfarandet när avvisningsbeslut inte har fattats

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav Migrationsverket sin uppfattning om ett rättsskyddsproblem rörande den situation där ett avvisningsbeslut inte fattas.

Av ett klagomål framgick det att Migrationsverket inte hade fattat ett avvisningsbeslut då klagandens andra asylansökan avgjordes. Enligt

Migrationsverkets anvisningar borde verket ha fattat ett avvisningsbeslut i det aktuella fallet. Eftersom det inte hade fattats något avvisningsbeslut för sökandens del skulle denne med framgång ha kunnat begära avbrytande av verkställigheten. Det avvisningsbeslut som tidigare hade fattats i ärendet hade verkställts innan Migrationsverket hade hunnit bedöma familjebandets betydelse i samband med helhetsbedömningen av avlägsnandet ur landet.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det med tanke på sökandens rättsskydd kan vara problematiskt att man avstår från att fatta ett nytt avvisningsbeslut av det slag som det var fråga om i en sådan situation där det för sökandens del fattats ett tidigare avvisningsbeslut som vunnit laga kraft, men en ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband samtidigt ännu är under behandling för sökandens del. Sökandens rätt att använda sig av effektiva rättsmedel i det ärende som berör avlägsnande ur landet ska tryggas, och ärendet ska avgöras så att alla omständigheter och förhållanden kring avlägsnandet ur landet beaktas i samband med helhetsbedömningen (OKV/1144/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Anu Rätty).

RÄDDNINGSVÄSENDET

Omsorgsfull behandling av en informationsbegäran

Av ett klagomål framgick det att Nödcentralsverket hade överfört klagandens informationsbegäran till en nödcentral, trots att den borde ha behandlats av Polisstyrelsen. På grund av en nätstörning i servrarna mellan Nödcentralsverket och nödcentralen hade överföringen av begä-

ran till nödcentralen dock inte lyckats, vilket hade lett till att nödcentralen överfört begäran till Polisstyrelsen först omkring en månad efter att den hade framställts, sedan klaganden tagit kontakt på nytt. Om Nödcentralsverket skulle ha behandlat informationsbegäran korrekt, så som förvaltningslagen förutsätter, skulle begäran på grundval av de uppgifter som framgick av den ha kunnat överföras från verket direkt till Polisstyrelsen, något som uppenbart skulle ha försnabbat behandlingen.

Nödcentralen hade fattat beslut om överföringen av informationsbegäran en vecka efter att Nödcentralsverket fått kännedom om klagandens informationsbegäran och det stått klart att ärendet hörde till Polisstyrelsens behörighet. Det skulle dock ha varit befogat att överföra begäran snabbare, eftersom dess behandling redan hade blivit fördröjd.

Biträdande justitiekanslern delgav Nödcentralsverket sin uppfattning och uppmärksammade verket på vikten av att tillämpa förvaltningslagen (OKV/879/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

DEN KOMMUNALA OCH ÖVRIGA SJÄLVSTYRELSEN

Förfarandet med anledning av Twittermeddelanden som en ersättare i kommunfullmäktige skrivit

En ersättare i en kommuns fullmäktige hade på sitt privata Twitterkonto berättat om en ledig-förklarad läkartjänst i kommunen och uppmanat till att söka den. I samma meddelande hade ersättaren använt olämpliga uttryck om den enda person som hade sökt tjänsten.

Enligt kommunallagen ska förtroendevalda, t.ex. ersättare i fullmäktige, sköta sitt förtroendeuppdrag med värdighet och så som uppdraget förutsätter.

Enligt justitiekanslern har det i den rättspraxis som hänför sig till laglighetskontrollen ansetts att uttalanden på privata konton i sociala medier kan komma att prövas inom ramen för laglighetskontrollen, om de har ett tydligt materiellt och rättsligt betydelsefullt samband med tjänsteutövning.

Justitiekanslern ansåg att det ur kommuninvånarnas synvinkel är svårt eller rentav omöjligt att skilja mellan rollen som förtroendevald och rollen som privatperson. Ur detta perspektiv kan man tänka sig att kommunallagens uppförandebestämmelse skulle gälla de förtroendevaldas förfarande i större omfattning än bara vid den faktiska skötseln av förtroendeuppdrag. En vidsträckt tillämpning av uppförandeplikten skulle dock även kunna leda till att de förtroendevaldas grundläggande fri- och rättigheter, bl.a. yttrandefriheten, kringskärs alltför mycket ifall privat kommunikation bedöms också i ljuset av en rättslig uppförandeplikt.

Enligt kommunens utredning hade kommunstyrelsen fattat beslut om tillsättandet av tjänsten, och den ersättare som klagomålet gällde var inte medlem i kommunstyrelsen. Ersättaren var inte heller på något sätt delaktig i ansökningsprocessen eller i det beslutsfattande som hörde ihop med tjänsteutnämningen. Enligt justitiekanslern fanns det således inte ett sådant tillräckligt omfattande och rättsligt relevant samband mellan ersättarens Twittermeddelanden och dennes förtroendeuppdrag att ersättarens aktivitet på det privata Twitterkontot borde ha bedömts på basis av kommunallagens uppförandenorm för förtroendevalda (OKV/953/1/2019; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Outi Kaupilla).

Laglighetskontrollbesök

Migrationsverket

I samband med ett inspektions- och handledningsbesök vid Migrationsverket 31.1.2019 diskuterades behandlingen av och förfarandena kring asylärenden och ärenden som gäller uppehållstillstånd på grund av familjeband. I synnerhet diskuterades behandlingstiderna och iakttagandet av lagstadgade tidsfrister. Vidare ägnades uppmärksamhet åt Migrationsverkets kundbetjäning, bl.a. betjäningens enhetlighet och tillgången till betjäning. (OKV/2/51/2019)

Polisinrättningen i Östra Nyland

I samband med sin inspektion av polisinrättningen i Östra Nyland 12.3.2019 bekantade sig

biträdande justitiekanslern särskilt med verksamheten vid polisinrättningens enhet för förbehandling av brottmål. Under inspektionen diskuterades också bl.a. polisinrättningens interna laglighetskontroll, tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna och polisinrättningens verksamhet för bekämpning av våld i nära relationer. (OKV/1/51/2019)

Polisinrättningen i Sydvästra Finland

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare utförde 8.11.2019 en inspektion av förbehandlingen av brottmål vid polisinrättningen i Sydvästra Finland. I detta sammanhang diskuterades framför allt de förundersökningsbeslut som förbehandlingsfunktionen vid polisinrättningen utarbetat, samt annan praktisk verksamhet. (OKV/11/51/2019)

FÖRSVARSFÖRVALTNINGEN

Utlåtanden

Finlands cybersäkerhetsstrategi 2019

Justitiekanslern konstaterade att det var korrekt att utvecklandet av ledningen av cybersäkerheten hade valts till tyngdpunktsområde för Finlands cybersäkerhetsstrategi. Han framhöll att valet av modell för den strategiska ledningen bygger på tjänstemannaberedning och på bedömning av konsekvenserna av olika alternativ. I utkastet hade det emellertid inte redogjorts för vilken typ av överväganden som låg till grund för förslaget om att en befattning som cybersäkerhetsdirektör skulle inrättas. Vidare ansåg justitiekanslern att de strategiska riktlinjerna rörande utvecklandet av ledningen borde formuleras så att det framgår att syftet är att säkerställa att ledningen är välfungerande och effektiv samt att en lägesbild

kan sammanställas. Han ansåg att valet av slutlig modell borde ske inom ramen för den senare beredningen samt de beslut som fattas därefter.

Dessutom uppmärksammade justitiekanslern bl.a. att man i den fleraktörsmodell som presenterats i strategin inte hade beaktat kommunsektorn, som har en central ställning när det gäller att tillgodose flera av de grundläggande fri- och rättigheterna samt när det gäller beredskapen för undantagsförhållanden och störningar i samhället. Vidare borde det enligt justitiekanslern framgå hur sådana tjänster som för närvarande är avsedda bara för myndighetsbruk, såsom myndighetsnätverk, ska hanteras i förhållande till den föreslagna målsättningen att utnyttja kommersiella lösningar (OKV/9/20/2019; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Pekka Liesivuori).

FINANSFÖRVALTNINGEN

En stor del av de klagomålsavgöranden som gällde finansförvaltningen berörde i likhet med åren innan den kommunala självstyrelsen. De åtgärdsavgöranden som riktade sig mot en kommun eller stad gällde bl.a. iakttagande av offentlighetslagen vid behandlingen av dokumentbegäranden. Biträdande justitiekanslern gav en anmärkning i ett fall där behandlingen av dokumentbegäranden i en stad hade räckt 1,5 år. I det fallet uppmärksammades staden dessutom på den skyldighet som anges i offentlighetslagen att se till att stadens anställda har erforderlig kunskap om offentligheten för de handlingar som behandlas samt om behandlingen och utlämnandet av uppgifter.

I andra klagomål rörande kommunalförvaltningen som föranledde åtgärder kritiserades bl.a. kommuners förfarande i upphandlingsärenden, vid protokollföringen av jävssituationer och vid behandlingen av kommuninvånarinitiativ. I ett avgörande som gällde tilldelande av en varning i ett tjänsteförhållande uppmärksammade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare en stad på principen om ändamålsbundenhet och rättskyddsskravet, som hör till god förvaltning och som borde ha beaktats i det aktuella fallet.

I ärenden som berörde regionförvaltningsverken uppmärksammades bl.a. avgifterna för utlämnandet av handlingar, motiverandet av utnämningsbeslut och vikten av att besvara förfrågningar inom en skälig tid.

Utlåtanden

Mellantidsrapport av en arbetsgrupp som dryftar en revidering av personbeteckningen

Justitiekanslern gav ett utlåtande om mellantidsrapporten om revidering av personbeteckningen. Enligt honom finns det inte bara inom den offentliga förvaltningen utan också vid tillhandahållande av tjänster inom den privata sektorn ett uppenbart och växande behov av en beteckning som individualiserar en person. Målet med reformen är en situation där en individualiserande beteckning används bara för individualisering, inte för att identifiera personen. Samtidigt elimineras behovet av att föreskriva om särskilda begränsningar för användningen av beteckningen.

Att den nuvarande personbeteckningen innehåller information om kön och födelsedatum är ett principiellt problem som bör åtgärdas när personbeteckningen revideras. Såväl samhällsdebatten som de klagomålsskrivelser om saken som kommit in till justitiekanslersämbetet visar att upplevelsen av den egna könsidentiteten har förändrats på ett sätt som talar för att den nuvarande könsinformationen ska slopas. Informationen i beteckningen öppnar för risken att bli diskriminerad på grund av kön eller ålder.

Målet med reformen bör vara en beteckning som individualiserar personen, som är lätt att komma ihåg och som i stor utsträckning kan användas i samband med tjänster som tillhandahålls av privata aktörer och inom den offentliga förvaltningen, när det finns behov av att entydigt individualisera personen i fråga (OKV/97/20/2018; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Pekka Liesivuori).

Informationsarkitekturen för utnyttjande av en gemensam informationsbas

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande om utkastet till dokumentet ”Yhteisen tietopohjan hyödyntämisen tietoarkkitehtuurin nykytila 2021” att det i informationsarkitekturen gäller att mer ingående än i utkastet bedöma de krav som Europeiska unionens allmänna dataskyddsförordning och den nationella lagstiftningen ställer på behandlingen av personuppgifter.

Han fäste särskild vikt vid kravet på ändamålsbundenhet vid behandlingen av personuppgifter, vilket begränsar sam användningen av personuppgifter och överföringen av personuppgifter från en aktör till en annan (OKV/16/20/2019; utlåtandet gavs av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och ärendet föredrogs av Pekka Liesivuori).

Det nationella programmet för artificiell intelligens AuroraAI

Justitiekanslern gav ett utlåtande om den utvecklings- och genomförandeplan för åren 2019–2023 som utarbetats för det nationella programmet för artificiell intelligens AuroraAI. Han ansåg att ekosystembaserad verksamhet,

dvs. verksamhet som grundar sig på ett nätverk av samarbetande aktörer på en helhetsplattform, genuint kan skapa verksamhetsmöjligheter för individer, sammanslutningar och företag när det gäller att sköta sina ärenden och utveckla sin verksamhet. AI-lösningar kan också tillhandahålla fungerande och synnerligen nyttiga verktyg när det gäller att dra försorg om god förvaltning och rättssäkerhet samt att tillgodose rättsskyddet snabbt och till rimliga kostnader.

Justitiekanslern framhöll att de krav som dataskyddet, principerna för god förvaltning och likabehandling ställer bör beaktas på ett föregripande sätt när plattformslösningen utvecklas. De AI-lösningar som används inom förvaltningen ska uppfylla de krav på rättslig kvalitet och etik som anges i Europarådets etiska stadga om användningen av artificiell intelligens inom rättsväsendet (2018). Inom utvecklingsarbetet gäller det dessutom att beakta behovet av att bedöma hur användningen av AI inom den offentliga förvaltningen bör regleras, vilket grundlagsutskottet uppmärksammat (OKV/12/20/2019; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Pekka Liesivuori).

Handlingsplanen för öppen förvaltning 2019–2023

Justitiekanslern gav ett utlåtande om utkastet till handlingsplanen för öppen förvaltning. Han konstaterade som en generell iakttagelse att det krävs tidsenlig allmän lagstiftning och speciallagstiftning för att upprätthålla och främja öppenhet. Dessutom behövs samordnat långsiktigt arbete där alla förvaltningsområden är involverade. I handlingsplanen har förvaltningens begriplighet lyfts fram som ett sådant viktigt delområde som hör till förvaltningens öppenhet. Också lagstiftningspråkets och lagmotiveringarnas begriplighet samt arbetet i anslutning till detta är enligt

justitiekanslern viktiga element i handlingsplanen för öppen förvaltning.

I framtiden kommer förvaltningen i stor utsträckning att vara automatiserad och digital. Enligt justitiekanslern gäller det att fästa särskild vikt vid att det automatiserade beslutsfattandet är begripligt och går att bedöma på ett mänskligt plan. Ur medborgarperspektiv är det viktigt att e-tjänsterna fungerar. E-tjänsterna bör bestå av konsekventa och lättbegripliga helheter, så att alla användare ska klara av att sköta sina ärenden. Justitiekanslern uppmärksammade också anordnandet av rådgivning som tillgodoser förvaltningens öppenhet och begriplighet samt serviceprincipen i sådana situationer där ett ärende som berör klientens personliga livssituation hör till flera olika myndigheters verksamhetsområden.

Justitiekanslern ansåg att ett vidsträckt utnyttjande av AI och automatiserat beslutsfattande inom förvaltningen är en viktig fråga med tanke på tillhandahållandet av god förvaltning. Han poängterade att det inte räcker med etiska anvisningar om användningen av AI, utan att verksamheten bör ha en tillräcklig lagstiftningsgrund.

I utkastet till handlingsplan nämns öppna data med fog som en av grundpelarna för öppen förvaltning. Data- och informationspolitiken är i stor utsträckning också en rättslig fråga, som justitiekanslern har behandlat i sin berättelse för år 2018.

Enligt justitiekanslern finns det även strukturella problem förknippade med iakttagandet av offentlighetsprincipen. Offentliga uppgifter har i allt större utsträckning anförtrots olika bolag som inte drivs på enbart marknadsbaserade villkor och där det allmänna kan inneha en majoritet av eller till och med hela aktiestocken. Det är befogat att dessa omfattas av offentlighetsprincipen (OKV/39/20/2019; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Johanna Koivisto).

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

- Utkastet till statsrådets förordning om säkerhetsklassificering av handlingar inom statsförvaltningen (OKV/25/20/2019), se s. 76
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagstiftning om en reform av förfarandena inom punkt- och bilbeskattningen (OKV/75/20/2019), se s. 74

Avgöranden

MAGISTRATERNA

Utlämnandet av uppgifter i ett intressebevakningsärende

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en magistrat på skyldigheten att lämna ut uppgifter ur registret över förmynderskapsärenden på det sätt som anges i lagen om förmyndarverksamhet. Dessutom uppmärksammade han magistraten på skyldigheten att i anslutning till detta se till att personalen utbildas och introduceras i sina arbetsuppgifter tillräckligt väl, så som det förutsätts i förvaltningslagen.

Klagandens make hade bett magistraten lämna ut uppgifter om behandlingen av ett intressebevakningsärende som denne själv hade inlett. Magistraten uppgav emellertid att maken inte hade rätt att få de begärda uppgifterna. Enligt biträdande justitiekanslern borde frågeställaren på det sätt som föreskrivs i lagen om förmynderskapsverksamhet ha upplysts om huruvida en intressebevakare hade utsetts, samt allmänt ha informerats om ärendets behandlingsfas (OKV/893/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

REGIONFÖRVALTNINGSVERKEN (RFV)

Jäv vid tillsättandet av en tjänst samt motiverandet av ett utnämningsbeslut

En tjänsteman hade deltagit i beredningen av tillsättandet av en tjänst som överinspektör vid ett regionförvaltningsverk genom att utarbeta en utnämningspromemoria och vara med om att intervjua sökandena. Tjänstemannens chef hade sökt tjänsten och utnämnts till den. Även om tjänstemannen enligt utredningen inte hade varit föredragande i ärendet hade denne aktivt och på ett sätt som inverkat på ärendets behandling medverkat i ärendets beredning genom åtgärder som var centrala för beredningen av utnämningsbeslutet. I det aktuella fallet utgjorde chef-anställd-förhållandet med anknytande arbetsledningsrätt för chefen och rätt att övervaka arbetet en sådan koppling mellan chefen och tjänstemannen som äventyrade förtroendet för tjänstemannens opartiskhet vid ärendets beredning. Tjänstemannen hade därmed varit jävig att delta i beredningen av utnämningsärendet.

Vidare konstaterades det att beslut om tillsättande av tjänster ska motiveras på det sätt som anges i förvaltningslagen. I utnämningspromemorian hade man inte jämfört de intervjuade sökandenas meriter, och därför framgick inte grunderna för utnämningsbeslutet av den.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade regionförvaltningsverket på vikten av att tillämpa förvaltningslagens bestämmelser om jäv och motiverings-skyldighet när utnämningsbeslut bereds och fattas (OKV/813/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Avgifter för dokumentbegäranden

Vid ett regionförvaltningsverk hade man inom ansvarsområdet för arbetarskyddet meddelat att det togs ut en avgift för de kostnader som tillgodoseendet av en dokumentbegäran medför. Avgiften grundade sig på ett gammalt beslut som regionförvaltningsverket fattat om avgifter för prestationer, trots att verket vid det laget redan hade meddelat ett nytt beslut som hade trätt i kraft. Uppskattningen av de avgifter som skulle debiteras för dokumentbegäran grundade sig således på ett felaktigt pris, och uppskattningen var därför felaktig. Meddelandet innehöll dessutom en felaktig uppgift om uttag av mervärdesskatt i samband med avgifter för offentlig-rättsliga prestationer.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade regionförvaltningsverkets ansvarsområde för arbetarskyddet på vikten av att iaktta omsorg vid tillhandahållande av sådan rådgivning som förvaltningslagen förutsätter och vid besvarande av frågor och förfrågningar (OKV/1057/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

I ett annat avgörande som gällde uttag av en avgift för en dokumentbegäran uppmärksammade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansvarsområdet för regionförvaltningsverkens förvaltnings- och utvecklingstjänster på att det i beslut om prissättning av prestationer gäller att iaktta de statsrådsförfordningar som gäller regionförvaltningsverkens avgifter.

I klagomålet var det fråga om att det avgiftsbelopp som regionförvaltningsverket hade uppgett för klaganden stod i strid med vad som föreskrivs om avgiften i en statsrådsförfordning. Den uppgivna avgiften grundade sig på ett sådant beslut om avgifter för regionförvaltningsverkens

prestationer som det nämnda ansvarsområdet ansvarade för att meddela (OKV/359/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Förfrågningar ska besvaras inom en skälig tid

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade arbetarskyddsmyndigheten vid ett regionförvaltningsverk på skyldigheten att besvara förfrågningar som riktats till den.

Av ett klagomål framgick det att klaganden varit missnöjd med arbetarskyddsmyndighetens förfarande i ett ärende som anknöt till ett beslut om beviljande av kompetensintyg. Klaganden hade sänt en förfrågan om saken till arbetarskyddsmyndigheten, men ännu sex månader senare hade förfrågan inte besvarats. I sin utredning meddelade arbetarskyddsmyndigheten att det delvis berodde på ett misstag att förfrågningen inte hade besvarats.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att en av utgångspunkterna för god förvaltning är att myndigheterna ska besvara sakliga och tillräckligt tydliga förfrågningar inom en skälig tid (OKV/1963/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

DEN KOMMUNALA OCH ÖVRIGA SJÄLVSTYRELSEN

Behandlingen av dokumentbegäranden

Biträdande justitiekanslern gav både en stadsdirektör och en revisionsdirektör en anmärkning för att de handlat i strid med offentlighetslagen.

Till följd av stadens förfarande hade behandlingen av dokumentbegäranden räckt 1,5 år.

Staden uppmärksammades dessutom på att den enligt offentlighetslagen är skyldig att se till att dess anställda har behövlig kunskap om offentligheten för de handlingar som behandlas samt om behandlingen och utlämnandet av uppgifter.

Förvaltningsdomstolen hade hösten 2017 återförvisat klagandens dokumentbegäran till stadsdirektören för ny behandling. Dokumentbegäran gällde revisionsrapporter som stadens enhet för intern revision hade sammanställt. Efter att förvaltningsdomstolens beslut vunnit laga kraft hade klaganden under våren 2018 skickat e-post till både stadsdirektören och revisionsdirektören och frågat när dokumenten i fråga kommer att sändas, samt framställt en ny dokumentbegäran.

I den utredning som staden gav till biträdande justitiekanslern med anledning av klagomålet uppgavs det att staden kring årsskiftet 2018–2019 utan dröjsmål skulle bereda ett överklagbart beslut om utlämnandet av revisionsrapporterna. När föredraganden vid justitiekanslersämbetet i september 2019 hörde sig för om läget visade det sig emellertid att staden inte hade fattat något beslut om saken.

I sin tilläggsutredning och sitt utlåtande meddelade staden att den hade inväntat anvisningar eller riktlinjer från biträdande justitiekanslern om hur offentlighetslagen skulle tillämpas i det aktuella fallet. Stadsdirektören hade slutligen i oktober 2019 fattat ett sådant överklagbart beslut i ärendet som offentlighetslagen förutsätter, och de dokument som klaganden begärt hade lämnats ut till klaganden i sådan form att de sekretessbelagda avsnitten inte gick att läsa.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det faktum att ett klagomål är under behandling vid justitiekanslersämbetet inte utgör en rättslig

grund för att underlåta att iaktta ett lagakraftvunnet beslut av förvaltningsdomstolen och att följa offentlighetslagen. Dessutom hade behandlingen av ärendet redan innan justitiekanslersämbetet sände sin utredningsbegäran räckt över sex månader utan att dokumenten hade lämnats ut och utan att det hade fattats ett överklagbart beslut i ärendet (OKV/1457/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Behandlingen av en dokumentbegäran

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en kommun på offentlighetslagens bestämmelser om behandlingen av dokumentbegäranden. Av ett klagomål framgick det att klaganden hade fått bara en del av de dokument som denne begärt från kommunen. Vissa dokument fick klaganden först flera månader efter att begäran framställts, och klaganden fick inget överklagbart avgörande till den del de begärda dokumenten inte lämnades ut (OKV/567/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kostama).

Behandlingen av en omprövningsbegäran

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en stadsstyrelse och den stadsdirektör som var föredragande i stadsstyrelsen på att det i kommunalagen och förvaltningslagen föreskrivs att en begäran om omprövning ska behandlas skyndsamt.

Stadsstyrelsen hade behandlat klagandens omprövningsbegäran först omkring sju månader efter att det beslut som var föremål för den hade fattats. Begäran om omprövning gällde stadsstyrelsens beslut om att ingå ett arrendavtal där den ena parten benämnts bara "företaget/företagen".

Orsaken till att behandlingen av ärendet hade dröjt var enligt stadsstyrelsen att de som hade ansökt om arrendavtalet hade lämnat in en skriftlig ansökan först omkring sex månader efter att beslutet om att ingå avtalet hade fattats. Av utredningen framgick det dock inte på vilket sätt avsaknaden av en skriftlig ansökan hade hindrat behandlingen av omprövningsbegäran. Enligt stadsstyrelsen "kände alla till" vilka som var parter i avtalet, och av utredningen framgick det inte att stadsstyrelsen skulle ha ansett att uppgiften om parternas namn var sekretessbelagd. Biträdande justitiekanslern ansåg att det lagstadgade kravet på att omprövningsbegäranden ska behandlas skyndsamt inte hade uppfyllts i det aktuella fallet (OKV/300/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).

Tilldelande av en varning inom en skälig tid

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade en stad på principen om ändamålsbundenhet och på rättsskyddskravet, vilka hör till god förvaltning och bör beaktas vid tilldelandet av varningar.

I ett klagomål ombads justitiekanslern pröva huruvida staden hade haft rätt att ge klaganden en varning år 2017. Varningen gällde klagandens agerande i egenskap av resultatområdesdirektör i tjänsteförhållande inom den specialiserade sjukvården år 2013. Vid den tidpunkt då varningen gavs var klaganden sakkunnigläkare i tjänsteförhållande. Den tjänsten hade klaganden innehaft sedan år 2015.

Staden ansåg att klagandens tjänsteförhållande hos staden hade varit fortlöpande och fortgått utan avbrott, och att arbetsgivaren därmed hade rätt att betrakta tjänsteförhållandet som

en helhet. Staden ansåg dessutom att varningen hade tilldelats omedelbart efter att det förfarande som föranledde varningen hade utretts på ett tillförlitligt sätt.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att det omkring fyra år långa dröjsmålet mellan det förfarande som betraktats som klandervärt och tilldelandet av varningen uppenbart var för långt med tanke på både varningens syfte och rättsskyddet för den som tilldelades varningen. Eftersom klagandens arbetsuppgifter när varningen gavs inte längre var desamma eller liknande som förut, kunde syftet med varningen inte heller till den delen uppfyllas (OKV/729/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Outi Kostama).

Omsorgsfull protokollföring av jävssituationer

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Esbo stad på förfarandet vid protokollföring av jäv och konstaterade att kommunala organ ska iaktta noggrannhet vid bedömningen av de jävsgrunder som föreskrivs i förvaltningslagen och vid hanteringen av jävsfrågor.

Biträdande justitiekanslern undersökte på eget initiativ kopplingen mellan Esbo stad och Kuntien Tiera Oy. Under åren 2013–2018 hade staden köpt it-tjänster för över 11 miljoner euro av Kuntien Tiera Oy. Stadens finansieringsdirektör har suttit i styrelsen för Kuntien Tiera Oy sedan sommaren 2016. Biträdande justitiekanslern bad Esbo stad ge en utredning om hur förvaltningslagens och kommunallagens jävsbestämmelser hade beaktats i ärendet.

De utredningar som inkommit i ärendet var delvis motstridiga när det gällde finansieringsdirektörens deltagande i styrgruppens möte 8.6.2016, där leveransinnehållet i ett tidi-

gare upphandlingsbeslut behandlades. I mötesprotokollet fanns inga anteckningar om att finansieringsdirektören avlägsnat sig från mötet, vid vilken tid så skedde, orsaken till det eller jävsgrunden. Av utredningen i ärendet framgick det dock inte att finansieringsdirektören skulle ha varit närvarande vid mötet på ett sådant sätt som enligt förvaltningslagen skulle ha gett upphov till jäv. Biträdande justitiekanslern hade därför inte anledning att befatta sig med direktörens förfarande (OKV/19/50/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kostama).

Behandlingen av initiativ

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav en stadsstyrelse sin uppfattning om att stadsstyrelsen i samband med behandlingen av initiativ, och senast i sin utredning till justitiekanslern, borde ha motiverat stadsstyrelsens behandling av kommuninvånarinitiativ rörande ändring av detaljplanen och flyttning av platsen för en bioenergianläggning. Dessutom borde anvisningar om ändringssökande ha bifogats till stadsstyrelsens beslut om att lämna omprövningsbegäranden utan prövning.

Stadsstyrelsen hade varken i samband med behandlingen av kommuninvånarinitiativen eller på justitiekanslerns uppmaning i sin utredning till justitiekanslern motiverat varför staden hade ansett att initiativen föll under dess behörighet istället för under stadsfullmäktiges eller tekniska nämndens behörighet (OKV/1062/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Anu Rätty).

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en samkommun på vikten av att tillämpa kommunallagens bestämmelse om kommuninvånar-

initiativ och iakttä de grunder för god förvaltning som anges i förvaltningslagen. Samkommunen hade inte informerat klaganden om vilka åtgärder klagandens kommuninvånarinitiativ, som baserade sig på kommunallagen, hade lett till. På grund av ett avbrott i informationsförmedlingen hade klaganden inte heller delgetts det svar som gavs med anledning av initiativet.

Samkommunen hade därmed åsidosatt sin skyldighet att informera om de åtgärder som vidtagits till följd av initiativet. Samkommunen hade inte agerat omsorgsfullt, så som god förvaltning förutsätter (OKV/1424/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

En kommun agerade felaktigt i samband med ett upphandlingsbeslut

Biträdande justitiekanslern konstaterade med anledning av ett klagomål att bildningsdirektören i en kommun hade handlat felaktigt när denne undertecknat ett serviceavtal mellan ett bolag och kommunen innan det i kommunen hade fattats ett tjänsteinnehavarbeslut om en upphandling hos bolaget. När felet upptäckts hade det fattats ett tjänsteinnehavarbeslut om upphandlingen.

I klagomålet framhölls det dessutom att bildningsdirektören hade haft en dubbelroll när ärendet behandlades, eftersom direktören representerade kommunen i styrgruppen för undervisning och fostran i det bolag som ingått avtal med kommunen. Enligt biträdande justitiekanslern var bildningsdirektören dock inte jävig i ärendet på det sätt som avses i förvaltningslagen. Bildningsdirektören var inte ledamot i styrelsen, förvaltningsrådet eller motsvarande organ i det bolag som ingått avtal med kommunen och hade inte fått någon ekonomisk eller annan fördel av styrgruppens möten (OKV/2049/1/2018; ärendet

avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kostama).

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade en kommun och dess miljöhygienchef på vikten av att noggrant iakttä de förfaranden som anges i kommunens förvaltningsstadga och upphandlingsanvisningar. Miljöhygienchefen hade inte fattat något överklagbart skriftligt beslut om en upphandling, trots att så borde ha skett enligt förvaltningsstadgan och upphandlingsanvisningarna.

I klagomålsskrivelsen framfördes också påståenden om miljöhygienchefens bindningar, och det uppgavs att uppdragandet av dem hade lett till åtgärder i kommunen. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare bad kommunen senast 30.6.2019 redogöra för de åtgärder som vidtagits. Han bad samtidigt kommunen lämna in en utredning om hur man inom kommunens förvaltning i fortsättningen kommer att sträva efter att säkerställa att beredningen och föredragningen av ärenden samt beslutsfattandet sker opartiskt och att förvaltningslagens och kommunallagens jävsbestämmelser beaktas. Enligt kommunens utredning strävar man inom kommunens förvaltning efter att genom utbildning och intern kontroll säkerställa att såväl beredningen och föredragningen av ärenden som beslutsfattandet sker opartiskt samt att förvaltningslagens och kommunallagens jävsbestämmelser beaktas. Miljöhygienchefen hade getts en skriftlig varning i ärendet (OKV/622/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Outi Kostama).

Inspelning och strömning av ett fullmäktigemöte

Enligt biträdande justitiekanslern hade en stadsfullmäktigeordförande lagenlig behörighet att

förbjuda en privatperson från att strömma ett fullmäktigemöte och spara inspelningen i det allmänna datanätet. Klaganden hade, utan att meddela detta i förväg, spelat in ett fullmäktigemöte och direktsänt det på sin egen Facebooksida. Inspelningen kunde ses på nätet också efter mötet. De personer som uppträdde i det inspelade materialet hade inte gett tillstånd till inspelningen.

En del av mötesdeltagarna hade upplevt inspelandet som störande. Efter att stadsfullmäktigeordföranden hade fått veta att privatpersonen strömmade mötet på webben hade ordföranden bett klaganden sluta spela in mötet. När klaganden fortsatte spela in mötet hade ordföranden bett denne avlägsna sig.

I ärendet var det enligt biträdande justitiekanslern fråga dels om fullmäktigemötenas offentlighet, dels om privatlivsskyddet för de fysiska personer som deltar i mötena och särskilt om deras rätt att undgå att utan sitt samtycke eller utan att ens ha vetskap om det bli filmade så att materialet direktsänds i det allmänna datanätet och kan ses där ännu efteråt. Vid bedömningen av en dylik situation är det också av betydelse huruvida det vid inspelningen är fråga om skötsel av en lagstadgad uppgift eller om inspelarens egen kundbetjäningssituation samt huruvida inspelningen görs för eget personligt bruk eller är avsedd att offentliggöras och spridas till en större publik (OVK/1980/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).

UNDERVISNINGS- OCH KULTURFÖRVALTNINGEN

Effekterna av justitiekanslerns verksamhet återspeglade sig inom undervisnings- och kulturförvaltningen i en förbättring av behandlingstiderna inom ansvarsområdet för undervisnings- och kulturväsendet vid Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland. År 2018 meddelade biträdande justitiekanslern ett klagomålsavgörande där regionförvaltningsverket allvarligt uppmärksammades på vikten av att klagomål och tillsynsärenden som gäller småbarnspedagogik behandlas utan ogrundat dröjsmål. Det faktum att biträdande justitiekanslern befattade sig med saken bidrog förutom till tilldelning av tilläggsresurser även till att regionförvaltningsverket omstrukturerade sin egen verksamhet så att man bl.a. genom att se över arbetsfördelningen och arbetsordningen under verksamhetsåret lyckades förkorta behandlingstiderna så att de i det närmaste blev förenliga med den behandlingstid på åtta månader som uppställts som målsättning i resultatavtalet.

I de klagomål som under verksamhetsåret anfördes angående undervisnings- och kulturförvaltningen var det ofta 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. Dessutom hade myndigheterna problem med den korrekta behandlingen av dokumentbegäranden. Tryggandet av det finska språkets ställning aktualiserades också inom undervisnings- och kulturförvaltningen. I ett avgörande uppmanades bl.a. ett universitet att överväga att vidta åtgärder för att trygga det finska språkets ställning som undervisnings- och forsknings- språk, och i ett annat avgörande uppmärksammades ett universitet på studerandenas rätt att avlägga studieprestationer på finska.

Utlåtanden

Jäv för kommuners förtroendevalda i statens idrottsråd

Justitiekanslern gav ett utlåtande om jäv för medlemmar i statens idrottsråd i sådana fall där medlemmarna deltagit i behandlingen av byggprojekt gällande idrottsanläggningar i kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige. Statens idrottsråd ger undervisnings- och kulturministeriet utlåtanden om statsunderstöd för idrottsanläggningar.

Justitiekanslern ansåg att kommunstyrelsemedlemmar är jäviga att i statens idrottsråd

behandla sådana ärenden som berör idrottsanläggningar i den egna kommunen. Medlemmar i kommunfullmäktige är jäviga också vid behandlingen av den fyraåriga finansieringsplanen för idrottsanläggningar, då man i planen tar ställning till statsunderstöd för idrottsanläggningar i hemkommunen. Enligt justitiekanslern är fullmäktigemedlemmar i statens idrottsråd jäviga att delta i behandlingen av projekt gällande idrottsanläggningar, om de i fullmäktige har deltagit i behandlingen av samma ärende antingen för sig eller i anslutning till kommunens budget eller ekonomiplan (OKV/48/20/2019; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Maija Salo).

Avgöranden

MINISTERIET

Förfarandet vid besvarandet av en förfrågning

Justitiekanslern uppmärksammade undervisnings- och kulturministeriet på kraven på god förvaltning vid besvarandet av förfrågningar.

Av ett klagomål framgick det att klaganden tre gånger hade sänt undervisningsministern en förfrågning men inte fått något svar. Svaret hade sänts först efter att justitiekanslersämbetet hade tillställt ministeriet en begäran om information om saken. Detta skedde ungefär sju och en halv månad efter att den första förfrågningen hade sänts.

Det hade tagit oskäligt lång tid att besvara förfrågningen. Eftersom klaganden tre gånger hade framställt en förfrågning om samma sak, och förfrågningen hade besvarats först efter att justitiekanslersämbetet tagit kontakt, verkade det också uppenbart att man vid ministeriet inte hade iakttagit tillräcklig noggrannhet vid ärendets

behandling (OKV/590/1/2018; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Laura Pyökäri).

UNIVERSITETEN

Tryggande av det finska språkets ställning som undervisnings- och forskningsspråk

Biträdande justitiekanslern uppmanade ett universitet att överväga att vidta åtgärder för att trygga det finska språkets ställning som undervisnings- och forskningsspråk. Universitetet uppmanades t.ex. pröva inom vilka sektorer och på vilka examensnivåer det är ändamålsenligt att utöka undervisningen i engelska, och vilka mer omfattande konsekvenser besluten har såväl på ett samhälleligt plan som med tanke på det finska språket.

I ett klagomål som tillställts justitiekanslern riktades det kritik mot att doktorsutbildningsprogrammen vid universitetets fakultet för naturvetenskaper och teknik nästan uteslutande var engelskspråkiga. Det faktum att universiteten enligt lagen har rätt att fatta beslut om användningen av andra språk utöver finska kan enligt klagomålet inte innebära att andra språk kan ersätta det finska språket.

Enligt biträdande justitiekanslern innebär universitetslagens bestämmelse om undervisnings- och examensspråk förutom för magisterstudiernas del även för doktorsstudiernas del att det finska språket inte får åsidosättas, utan att det ska kvarstå som ett faktiskt och trovärdigt alternativt språk för undervisningen och avläggandet av examen. Universiteten ska även trygga den rätt som föreskrivs i universitetslagen att i egen sak använda finska eller svenska och att få expeditioner på detta språk.

Biträdande justitiekanslern sände sitt beslut också till undervisnings- och kulturministeriet, för bedömning av vilka åtgärder eller författningsändringar som bör genomföras för att man ska kunna säkerställa att undervisningen i samband med grundexamina och fortsatta studier sker på universitetens lagstadgade undervisnings- och examensspråk och att studierna kan avläggas på dessa språk (OKV/1437/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kostama).

Användningen av finska i studieprestationerna vid ett universitet

Justitiekanslern uppmärksammade ett universitet på studerandenas rätt att använda finska i sina studieprestationer och på att det av ett klagomål framgick att klaganden i sina kontakter till universitetets personal tydligt hade uttryckt sitt missnöje med bedömningen av en studieprestation. Universitetet borde därför ha behandlat klagandens meddelande som en begäran om rättelse och ha meddelat ett beslut med anledning av den.

Enligt klagomålet hade det i studiehandboken nämnts att studiekursen i europarätt skulle avläggas i form av en skriftlig tentamen, som fick skrivas på engelska eller finska. I samband med föreläsningarna hade det dessutom ordnats frivilliga övningsuppgifter som gav tilläggspoäng för tentamen. Dessa uppgifter kunde emellertid utföras bara på engelska, vilket inte hade nämnts i studiehandboken. Klaganden hade dessutom uppgett sig vara missnöjd med uppgifternas bedömning, men det hade inte meddelats något beslut med anledning av klagandens begäran om rättelse (OKV/1708/1/2018; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Outi Kostama).

Bemötandet av en informationsbegäran och iakttagandet av god informationshantering

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade ett universitet på de förpliktelser rörande behandlingen av informationsbegäranden och god informationshantering som föreskrivs i offentlighetslagen.

Klaganden hade sänt ett e-postmeddelande till den e-postadress som uppgetts för ett universitets gemensamma elevantagning för handelsvetenskaper, där klaganden hade begärt information om sammansättningen av den urvalsprovsnämnd som svarade för den gemensamma antagningen för studier i handelsvetenskaper och om arbetsfördelningen mellan nämndens medlemmar. I det e-postmeddelande som klaganden fått från universitetet hade det kortfattat framförts att de begärda uppgifterna var sekretessbelagda. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det av klagandens meddelande tydligt framgick att klaganden hade begärt att få uppgifterna i fråga. Universitetet borde således ha behandlat meddelandet som en sådan informationsbegäran som avses i offentlighetslagen.

Enligt biträdande justitiekanslern hade klaganden i universitetets första svar inte i enlighet med offentlighetslagen underrättats om orsaken till att uppgifterna inte lämnades ut, och inte heller upplysts om möjligheten att få ett överklagbart myndighetsbeslut om saken. Klaganden hade inte heller tillfrågats om huruvida denne önskade att saken skulle överföras till myndigheten för avgörande.

Biträdande justitiekanslern framhöll att myndigheterna ska iakta god informationshantering och därmed se till att deras anställda har åtminstone grundläggande kännedom om hur de ska agera vid behandlingen av informationsbegäranden och vid besvarandet av förfrågningar.

I sin utredning uppgav universitetet att den personal som svarar för de aktuella tjänsterna hade getts handledning om saken (OKV/1237/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

REGIONFÖRVALTNINGSVERKEN (RFV)

Förbättring av behandlingstiderna vid Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland

I samband med undersökningen av ett klagomål som tillställts justitiekanslern år 2018 och som avgjordes samma år framgick det att det inom ansvarsområdet för undervisnings- och kulturväsendet vid Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland förekom tämligen omfattande problem rörande behandlingstiderna för klagomål och tillsynsärenden samt rörande arbetsmetoderna och resursfördelningen.

I det beslut som biträdande justitiekanslern meddelade med anledning av klagomålet bad han Regionförvaltningsverket lägga fram en utredning om de åtgärder som verket vidtagit eller hade för avsikt att vidta för att säkerställa att ärenden som hör till ansvarsområdet för undervisnings- och kulturväsendet kan behandlas utan dröjsmål.

På grundval av utredningen ansåg biträdande justitiekanslern att regionförvaltningsverket i samband med översynen av sina arbetsmetoder hade befattat sig med de faktorer som enligt utredningarna hade bidragit till dröjsmålen vid ärendenas behandling. Regionförvaltningsverket hade också tilldelats tillägsresurser. Med hjälp av dessa åtgärder hade man lyckats förkorta de genomsnittliga behandlingstiderna för klagomål så att de i det närmaste blev förenliga med den behandlingstid på åtta månader som uppställdes

som målsättning i resultatavtalet, och behandlingstiderna för tillsynsärenden till 10 månader, vilket kan betraktas som en skäligen tid.

Biträdande justitiekanslern hade inte anledning att vidta några åtgärder i denna situation (OKV/13/50/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kauppila).

DEN KOMMUNALA OCH ÖVRIGA SJÄLVSTYRELSEN

Sändandet av sekretessbelagda uppgifter via oskyddad e-post

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en daghemsföreståndare på offentlighetslagens bestämmelser om behandlingen av sekretessbelagda uppgifter samt på att e-postmeddelanden som innehåller sekretessbelagda uppgifter ska sändas i krypterad form.

Daghemsföreståndaren hade av misstag direkt besvarat klagandens e-postmeddelande. Svaret hade även sänts till servicechefen, som likaså varit mottagare av klagandens ursprungliga meddelande. Biträdande justitiekanslern ansåg att e-postmeddelandet innehöll sådana uppgifter om socialvårdstjänster som enligt offentlighetslagen är sekretessbelagda och som inte skulle ha fått sändas som okrypterad e-post och inte heller delges utomstående. Daghemsföreståndaren hade således inte handlat på det sätt som offentlighetslagen förutsätter och hade inte iakttagit stadens dataskyddsanvisningar.

Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning hade emellertid staden handlat i enlighet med god informationshantering. Staden hade bl.a. sett till att dess anställda hade behövlig kännedom om förfarandena vid behandlingen av sekretessbelagda uppgifter och vid skyddan-

det av sekretessbelagda uppgifter och datasystem, såsom användning av krypterad e-post (OKV/1913/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Pia Tulkki-Ansinn).

Offentliggörandet av ett foto av grundskolelevers grupparbete i det allmänna datanätet

I två klagomål riktades det kritik mot en skola, skolans rektor och lärare samt stadens enhet för kulturförskolan, som arrangerat ett program för kulturförskolan. Klagomålen föranledde inte några åtgärder från biträdande justitiekanslerns sida.

Skolans elever hade som avslutning på en föreläsning som hörde till ett program för kulturförskolan utarbetat affischer med olika ställningstaganden. På en affisch hade man tagit ställning till det förestående presidentvalet. Biträdande justitiekanslern konstaterade, med hänvisning till den erhållna utredningen, att han inte hade anledning att anse att personalen vid stadens enhet för kulturförskolan skulle ha handlat lagstridigt eller felaktigt då eleverna gavs i uppgift att utarbeta affischer och formulera deras innehåll, och inte heller då enheten handledde eleverna i samband med genomförandet av uppgiften.

Enligt internationella fördrag har också barn åsikts- och yttrandefrihet. En av elevernas affischer innefattade tillspetsade formuleringar, som bidrog till att väcka reaktioner. Biträdande justitiekanslern ansåg emellertid inte att man hade överskridit gränserna för vad politiska partier och deras ledare kan förutsättas tåla som en del av samhällsdebatten.

I sitt avgörande dryftade biträdande justitiekanslern också utlämnandet av personuppgifter. Ett foto av elevernas grupparbete hade offentliggjorts i det allmänna datanätet, på det konto som programmet för kulturförskolan öppnat i en bilddelningstjänst. På fotot syntes tre elevers förnamn, och av de uppgifter som uppgetts i bilddelningstjänsten framgick dessutom årsklassens nummer- och bokstavssignum. I den utredning som tillställts biträdande justitiekanslern konstaterades det att stadens undervisningsväsende i början av varje läsår med hjälp av en särskild blankett för fotograferings- och publiceringstillstånd inhämtar ett skriftligt samtycke av elevernas vårdnadshavare bl.a. till att elever får uppträda under sitt eget namn på webben. I det aktuella fallet hade man dessutom särskilt bitt eleverna ge ett muntligt samtycke till att enheten för kulturförskolan offentliggjorde fotot på sitt konto. Vid den aktuella tidpunkten, dvs. i januari-februari 2018, kunde personer som fyllt 15 år enligt Utbildningsstyrelsens anvisningar ge sitt samtycke till behandling av personuppgifter. Anvisningarna gällde tillämpningen av personuppgiftslagen, som då ännu var gällande. Lagen upphävdes i samband med reformen av dataskyddslagstiftningen. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning var de elever i nionde klassen som deltagit i grupparbetena redan 15 år eller mycket nära den åldern. Biträdande justitiekanslern hade således inte anledning att konstatera att personalen vid enheten för kulturförskolan skulle ha handlat lagstridigt eller felaktigt (OKV/1621/1/2018 och OKV/1878/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Juha Sihto).

FÖRVALTNINGSNÄMNDEN FÖR SVEABORG

Behandlingen av en informations- begäran

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade förvaltningsnämnden för Sveaborg på att det i offentlighetslagen bestäms att den som framställer en dokumentbegäran ska underrättas om orsaken till vägran att lämna ut dokumentet och vid behov ges ett överklagbart beslut om saken.

Av ett klagomål framgick det att klaganden per e-post hade begärt en utredning om de bostäder angående vilka ett avtal om höjning av hyrorna hade undertecknats. Klaganden hade begärt att ett överklagbart beslut skulle meddelas om saken i det fall att begäran inte skulle bifallas. Klaganden hade dock varken fått de begärda uppgifterna eller något överklagbart beslut.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att rätten att få ett motiverat beslut och att överklaga beslutet är centrala rättsskyddsgarantier som hör till god förvaltning. Den som framställer en dokumentbegäran har enligt offentlighetslagen rätt att få ett motiverat och överklagbart beslut om varför det begärda dokumentet inte lämnas ut. Det hör till förvaltningsdomstolens behörighet att bedöma beslutets materiella lagenlighet. Ifall myndigheten inte fattar något beslut om saken, kan den som framställt dokumentbegäran inte utöva sin grundlagsenliga rätt att få sin sak prövad av domstolen (OKV/917/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kostama).

DEN KYRKLIGA FÖRVALTNINGEN

Besvärсанvisningar i samband med delgivning av beslut

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade ett domkapitel på vikten av att iakttä bestämme- lserna om delgivning av beslut och besvarande av förfrågningar.

I ett klagomål konstaterades det att domkapitlet inte hade antecknat postningsdatumet på det protokollsutdrag som hade delgetts klaganden per brev, och inte heller på den besvärсанvisning som hade fogats till utdraget. För klaganden hade det därför förblivit oklart när beslutet ansågs ha blivit delgivet. Klaganden hade per e-post förhört sig om postningsdatumet hos domkapitlet, men fått svar först tre veckor senare. Enligt biträdande justitiekanslern borde förfrågningen ha besvarats utan ogrundat dröjsmål.

Beträffande delgivningen av beslutet konstaterade biträdande justitiekanslern att det i lagen inte uttryckligen anges att postningsdatumet ska uppges, men att man av de tillämpliga bestämmelserna emellertid kan härleda en skyldighet att uppges postningsdatumet. Detta hör även till god förvaltning, samt bidrar till att främja rättsskyddet. Avsikten med den besvärсанvisning som ska fogas till beslutet är bl.a. att ge information om huruvida det är möjligt att söka ändring i beslutet samt om hur ändring ska sökas (OKV/274/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

JORD- OCH SKOGSBRUKSFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

MINISTERIET

Besvarandet av en förfrågning inom en skälig tid

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade jord- och skogsbruksministeriet på skyldigheten att i enlighet med god förvaltning besvara förfrågningar inom en skälig tid.

I ett klagomål aktualiserades ett fall där klaganden i januari 2018 hade sänt en förfrågning om jaktlagens tolkning till justitieministeriet. Förfrågningen hade överförts till jord- och skogsbruksministeriet för att besvaras. Ministeriet hade sänt klaganden ett svar i april och på nytt i juni 2018. Ministeriet beklagade dröjsmålet.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare förenade sig med ministeriets uppfattning om att svaret hade fördröjts (OKV/623/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Laura Pyökäri).

LIVSMEDELSVERKET

Ovisshet orsakad av anvisningarna om ekologisk produktion

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Livsmedelsverket på att anvisningarna om ekologisk produktion ska vara tillräckligt tydliga och begripliga, så att de inte medför ovisshet rörande förfarandena.

Av ett klagomål framgick det att klaganden hade påförts ett förbud mot marknadsföring av ekologisk havre, på grund av att klaganden vid sådden våren 2016 hade använt konventionellt producerat utsäde. Klaganden hade inte inom utsatt tid hos NTM-centralen ansökt om tillstånd att använda konventionellt utsäde. Livsmedelssäkerhetsverket (som motsvarar nuvarande Livsmedelsverket) hade senare meddelat att den havre som klaganden sått omfattades av det allmänna tillstånd som verket utfärdat för perioden 9.5–5.9.2016. Klaganden ansåg således att det inte behövdes något tillstånd av NTM-centralen för det utsäde som användes vid sådden 14.5.2016 (OKV/1907/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kostama).

LANTMÄTERIVERKET

Bemötandet av en begäran om utredning

Biträdande justitiekanslern delgav Lantmäteriverket och dess registerchef sitt beslut angående det förfarande som är förenligt med god förvaltning i samband med bemötandet av en begäran om utredning. En kund hade tillställt Lantmäteriverket en förfrågning om fastighetsinteckningar och begärt att ett offentligt köpvittnes förfarande i samband med en fastighetsaffär skulle utredas. Kundens förfrågning hade besvarats, och beträffande köpvittnets förfarande hade det konstaterats att bedömningen av saken skulle överföras till registerchefen. Eftersom en rättegång rörande ärendet pågick hade man dock inte börjat utreda saken, men kunden hade inte underrättats om detta. Det inleddes inte heller någon utredning efter att rättegången hade avslutats två dagar senare.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det skulle ha varit förenligt med god förvaltningssed att genast svara kunden att dennes

utredningsbegäran inte gav anledning att utreda köpvittnets förfarande innan rättsprocessen hade avslutats. Då skulle det ha blivit klart för kunden att denne vid behov på nytt kunde ta kontakt med Lantmäteriverket efter att avgörandet i lagfartsärendet vunnit laga kraft. Nu hade kunden istället underrättats om att ärendets behandling hade överförts till en annan tjänsteinnehavare. Kunden hade med fog kunnat få en uppfattning om att ärendets behandling skulle fortgå och att ärendet skulle utredas, även om detta inte var fallet. Alternativt kunde man i fråga om begäran om utredning ha väntat på att avgörandet i lagfartsärendet skulle vinna laga kraft. Därefter skulle det ha funnits anledning att börja utreda saken, utan någon särskild ny begäran.

Lantmäteriverket hade i sin utredning till biträdande justitiekanslern gett ett svar med anledning av den utredningsbegäran som berörde köpvittnets förfarande. I utredningen riktades det kritik mot registerchefens förfarande med avseende på god förvaltning. Utredningen hade också delgetts registerchefen (OKV/1863/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).

KOMMUNIKATIONSFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

RUNDRADION (YLE)

Yles textningsservice

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot att översättningstextningen av Yles nyhetssändningar var av dålig kvalitet. Klaganden hade även lagt fram ett önskemål om att nyheternas översättningstext skulle visas på mörk botten, eftersom många som har nedsatt syn inte klarar av att läsa text som visas direkt på bilden. Klaganden ansåg det krångligt att välja textning på mörk botten via text-tv-sidorna.

I Yles utredning konstaterades det att Yle använder sig av DVB-textning, dvs. s.k. digital-tv-textning. Det förekommer ännu problem beträffande koordineringen av textningen och den mörka bakgrunds balken. Under våren 2020 kommer ljudtextningsmöjligheten att utvidgas också till de översatta delarna av nyheterna. Yle kommer att förbättra sina anvisningar och sin kommunikation om ibruktagandet av den mörka bakgrunds balken.

Människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning, som gav ett utlåtande i ärendet, ansåg att det emellertid ännu fanns skäl att utreda om den service som erbjuds via

text-tv är användarvänlig. För kommittén hade det dessutom förblivit oklart hur välfungerande och heltäckande digi-tv-textningen med mörk bakgrunds balk var vid den aktuella tidpunkten. Enligt kommittén skulle det behövas en bättre bedömning av servicens ändamålsenlighet, omfattning och tillräcklighet innan det är möjligt att dra några slutsatser om hur väl Yle uppfyller de förpliktelser som anges i FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Biträdande justitiekanslern hänvisade till förhållandet mellan lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation och FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, samt bad Yle tillsammans med representanter för målgruppen bedöma framför allt om den service som i och med textningen tillhandahålls personer med nedsatt syn är ändamålsenlig, heltäckande och tillräcklig. Han bad Yle i detta sammanhang ta hänsyn bl.a. till den nämnda FN-konventionens bestämmelser om kommunikation i tillgänglig form, till den del Yle anser sig vara förpliktad att iaktta bestämmelserna. Klagomålet föranledde inte några andra åtgärder. Biträdande justitiekanslern bad Yle lämna in uppgifter om bedömningen senast 30.6.2020 (OKV/2051/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

TRANSPORT- OCH KOMMUNIKATIONSVERKET (TRAFICOM)

Ett överklagbart beslut ska meddelas med anledning av en dokumentbegäran

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Transport- och kommunikationsverket Traficom på vikten av att iaktta offentlighetslagens bestämmelser om behandlingen av en dokumentbegäran.

Av ett klagomål framgick det att klaganden hade framställt en skriftlig dokumentbegäran hos Traficom och begärt att få ta del av svaren på frågorna i teoriprovet för mopedkort, till den del svaren hade underkänts. Traficom hade gett klaganden ett skriftligt svar och konstaterat att uppgifterna i fråga är sekretessbelagda och att dokumentbegäran inte kunde bifallas eftersom utlämnandet av uppgifterna kunde äventyra syftet med provet eller användningen av provet i framtiden.

I den utredning som tillställdes biträdande justitiekanslern medgav Traficom att det förfarande som föreskrivs i offentlighetslagen inte till alla delar hade iakttagits vid behandlingen av klagandens dokumentbegäran. Klaganden hade i enlighet med 14 § i offentlighetslagen underrät-

tats om orsaken till vägran att lämna ut uppgifterna, men de svar som hade getts med anledning av dokumentbegäran innehöll inte upplysningar om möjligheten att föra ärendet till myndigheten för avgörande. Traficom hade inte heller frågat klaganden om huruvida denne önskade att detta skulle ske. Ifall Traficom hade handlat så skulle kunden ha haft möjlighet att få ett överklagbart beslut om saken och ha kunnat anföra besvär över beslutet hos förvaltningsdomstolen, om kunden så önskade (OKV/1777/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Förbättrade anvisningar

I samband med en utredning till justitiekanslern noterade Transport- och kommunikationsverket Traficom att dess egna anvisningar kunde förbättras. Traficom konstaterade att det förekommit brister i fråga om telefonrådgivningen och att kunden borde ha getts tydligare anvisningar. Traficom meddelade i sin utredning till justitiekanslern att anvisningarna skulle preciseras (OKV/1448/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

ARBETS- OCH NÄRINGSFÖRVALTNINGEN

De påföljdsavgöranden som berörde arbets- och näringsförvaltningen riktade sig mot arbets- och näringsministeriet, vissa arbets- och näringsbyråer, en närings-, trafik- och miljöcentral samt mot Patent- och registerstyrelsen.

I ett klagomålsärende uppdagades det att en bestämmelse i statsrådets förordning om gruvdrift står i strid med gruvlagen. Ministeriet ombads underrätta justitiekanslersämbetet om sina lagberedningsåtgärder i ärendet.

Laglighetskontrollbesök gjordes hos Närings-, trafik- och miljöcentralen i Sydöstra Finland och hos arbets- och näringsbyrån i Sydöstra Finland, hos Närings-, trafik- och miljöcentralernas samt arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningscenter (UF-centret) samt hos Sakerhets- och kemikalieverkets (Tukes) gruenhet i Rovaniemi.

Justitiekanslern delgav arbets- och näringsministeriet sin uppfattning om likabehandling i samband med tillhandahållandet av tjänster för arbetssökande, och bad ministeriet före utgången av år 2019 meddela vilka åtgärder ministeriet vidtagit för att se till att serviceprincipen iakttas såväl när det gäller att betjäna klienter på plats som när det gäller att erbjuda möjligheter att uträtta ärenden digitalt, oberoende av vilken typ av mobil enhet klienten använder. De webbtjänster som arbets- och näringsförvaltningen erbjuder arbetssökande är inte anpassade för alla typer av mobila

enheter. Alla arbetssökande kan således inte nödvändigtvis använda sig av webbtjänsterna i lika stor omfattning, utan tjänsternas omfattning beror på vilken typ av enhet klienten använder sig av. Arbets- och näringsministeriet håller för närvarande på att förnya sitt system för e-tjänster. Enligt justitiekanslern bör man i samband med förnyelsearbetet se till att e-tjänsterna utvecklas utifrån klienternas behov. Man strävar efter att e-tjänsterna i så stor utsträckning som möjligt blir tillgängliga för alla, oavsett vilken enhet klienten använder sig av. Det ska vara möjligt att uträtta ärenden elektroniskt med alla typer av mobila enheter som är i allmän användning och med de program som kan användas i enheterna.

De klagomål som berörde arbets- och näringsförvaltningen gällde oftast negativa arbetskraftspolitiska utlåtanden och förfarandet vid givandet av arbetskraftspolitiska utlåtanden. Ett arbetskraftspolitiskt utlåtande är av stor ekonomisk betydelse för arbetssökanden, och i klagomålen hävdades det ofta att negativa arbetskraftspolitiska utlåtanden getts på felaktiga grunder. Dessutom riktades det kritik mot ärendenas behandling, bl.a. mot dröjsmål vid behandlingen. I somliga av fallen anvisades klagandena att söka ändring i det beslut som utbetalaren av arbetslöshetsförmåner fattat med stöd av det arbetskraftspolitiska utlåtandet. De klagomål där det fanns anledning att misstänka

att en arbets- och näringsbyrå agerat felaktigt undersöktes.

I de påföljdsavgöranden som berörde arbets- och näringsbyråerna uppmärksammades, i likhet med åren innan, iakttagandet av principerna om god förvaltning. I avgörandena konstaterades det ha förekommit brister och fel vid vissa arbets- och näringsbyråer när det gällde att tillhandahålla rådgivning för arbetssökande, utreda ärendena och höra arbetssökandena, samt generellt när det gällde att behandla ärendena korrekt. Dylika fel i kundbetjäningsprocessen är ägnade att äventyra arbetssökandenas rättsskydd och den rätt till grundläggande försörjning som föreskrivs i 19 § 2 mom. i grundlagen.

I flera påföljdsavgöranden konstaterades det ha förekommit dröjsmål i samband med givandet av arbetskraftspolitiska utlåtanden. Arbets- och näringsbyråerna hänvisade i sina utredningar ofta till att ärendena av olika orsaker hopat sig vid byråerna, särskilt under sommaren och kring årsskiftet. I avgörandena konstaterades det emellertid att anhopningar av ärenden inte utgör en godtagbar orsak till överskridningar av föreskrivna tidsfrister, och att arbets- och näringsbyråerna ska se till att arbetskraftspolitiska utlåtanden, som är av ekonomisk betydelse för arbetssökandena, ges inom den föreskrivna tidsfristen. Arbets- och näringsbyråerna ska även agera på ett föregripande sätt med avseende på eventuella exceptionella situationer. Arbets- och näringsbyråerna uppmärksammades också på vikten av att iakttä lagen om beräkning av laga tid samt den behandlingstid som i utlänningslagen föreskrivs för ansökningar om uppehållstillstånd för arbetstagare.

En NTM-central uppmärksammades på offentlighetslagens bestämmelser om behandlingen av dokumentbegäranden, och Patent- och registerstyrelsen uppmärksammades på att den i ett av sina avgöranden borde ha angett vilken lag-

bestämmelse som utgjorde den rättsliga grunden för avgörandet.

Utlåtanden

I anslutning till statsrådsövervakningen gavs under verksamhetsåret dessutom följande utlåtanden som berörde arbets- och näringsförvaltningen:

- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagar om ändring av lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice och 9 § i lagen om sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen (OKV/50/20/2019), se s. 72

Avgöranden

MINISTERIET

En konflikt mellan en lag och en förordning

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot Säkerhets- och kemikalieverkets (Tukes) förfarande vid behandlingen av en ansökan om förlängning av giltighetstiden för ett malmletningstillstånd. Enligt gruvlagen ska en ansökan om förlängning av giltighetstiden för tillståndet ges in till tillståndsmyndigheten innan tillståndet i fråga upphör att gälla, medan det i statsrådets förordning anges att ansökan ska lämnas in två månader innan tillståndet upphör att gälla.

För förlängning av giltighetstiden för ett malmletningstillstånd, gruvtillstånd eller guld-vaskningstillstånd ska enligt 66 § 1 mom. i gruvlagen en tillståndsansökan och för tillståndsprövningen behövlig och tillförlitlig

utredning om de omständigheter som närmare anges i gruvlagen ges in till tillståndsmyndigheten innan tillståndet i fråga upphör att gälla. Enligt 66 § 2 mom. får närmare bestämmelser om ansökan om förlängning av tillstånds giltighetstid utfärdas genom förordning av statsrådet.

I 27 § 1 mom. i statsrådets förordning om gruvdrift bestäms det däremot att ansökan om förlängning av giltighetstiden för ett malmletningstillstånd, gruvtillstånd eller guldvaskningstillstånd ska lämnas till tillståndsmyndigheten två månader innan tillståndet upphör att gälla.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att statsrådsförordningen står i strid med gruvlagen, eftersom det i förordningen föreskrivs att ansökan ska lämnas in inom en mer begränsad tid än vad som anges i lagen. Även om denna typ av konflikt i princip kan lösas i enlighet med 107 § i grundlagen, och den aktuella bestämmelsen i statsrådsförordningen inte behöver tillämpas, orsakar förordningens bestämmelse osäkerhet och rättslig osäkerhet inom förvaltningen.

Ministeriet uppgav att man skulle börja utarbeta sådana ändringar i författningarna som presenterats i ministeriets utlåtande. Biträdande justitiekanslern bad ministeriet senast 30.11.2019 underrätta om tidtabellen för lagberedningen och i mån av möjlighet också om dess närmare innehåll. Ministeriet har meddelat att ett projekt för revidering av gruvlagen har inletts. Avsikten är att ett förslag till ändring av gruvlagen ska överlämnas till riksdagen under hösten 2020 (OKV/2011/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Enhetsoberoende webbtjänster för arbetssökande

Justitiekanslern delgav arbets- och näringsministeriet sin uppfattning om likabehandling i

samband med tillhandahållandet av tjänster för arbetssökande.

De webbtjänster som arbets- och näringsförvaltningen erbjuder arbetssökande är inte anpassade för alla typer av mobila enheter. Alla arbetssökande kan således inte nödvändigtvis använda sig av webbtjänsterna i lika stor omfattning, utan tjänsternas omfattning beror på vilken typ av enhet klienten använder sig av. Enligt justitiekanslern är det i praktiken inte till fullo möjligt att smidigt uträtta sina ärenden med alla typer av enheter som är i allmän användning, på ett sätt som skulle vara förenligt med den målsättning som anges i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet. Svårigheterna att uträtta ärenden har drabbat personer som t.ex. på grund av begränsad förmögenhet inte haft möjligheter att skaffa sig olika slags enheter.

Arbets- och näringsministeriet håller för närvarande på att förnya sitt system för e-tjänster. Enligt justitiekanslern bör man i samband med förnyelsearbetet se till att e-tjänsterna utvecklas utifrån klienternas behov. Man ska sträva efter att e-tjänsterna i så stor utsträckning som möjligt blir tillgängliga för alla, oavsett vilken typ av enhet klienten använder sig av. Det ska således vara möjligt att uträtta ärenden elektroniskt med alla typer av mobila enheter som är i allmän användning, och med de program som kan användas i enheterna. Efter att lagen om tillhandahållande av digitala tjänster trätt i kraft kommer också denna lag att förplikta till detsamma. Syftet med den nämnda lagen är att förbättra vars och ens möjligheter att använda digitala tjänster på lika villkor. Dessutom innefattar diskrimineringslagen och lagen om offentlig arbetskrafts- och företagservice relevanta bestämmelser om främjande av likabehandling.

Vidare påpekade justitiekanslern att man ska se till att arbets- och näringsbyråernas klienter tillhandahålls tjänster också på plats i sådana fall

där de inte kan tillgodogöra sig tjänster på något annat sätt. Indragningen av verksamhetsställen får inte leda till att verksamhetsställena blir så svåråtkomliga att detta i orimlig utsträckning försvårar eller till och med förhindrar erhållandet av tjänster.

Justitiekanslern bad ministeriet före utgången av år 2019 meddela vilka åtgärder ministeriet vidtagit för att se till att serviceprincipen iaktas såväl när det gäller att betjäna klienter på plats som när det gäller att erbjuda möjligheter att uträtta ärenden digitalt, oberoende av vilken typ av enhet klienten använder. Arbets- och näringsministeriet meddelade i sitt svar att avsikten är att de program som inte kan användas i alla typer av enheter ska ersättas med nya program under år 2020, eller senast under år 2021. Enligt svaret strävar man efter att trygga tillgången till arbetskrafts- och företags-service på lika villkor genom att erbjuda ett stort spektrum av tjänster i flera kanaler. Målsättningen för arbets- och näringsbyråernas digitaliseringsprojekt är att klienterna ska kunna erbjudas alla centrala tjänster också i form av webb- och mobiltjänster. I samband med utvecklandet av nya program beaktar man att programmen ska vara tillgängliga för klienterna oavsett vilka enheter de använder. Av svaret framgick det att tjänster ska tillhandahållas också i form av personlig betjäning på plats. Därutöver utgör även telefontjänsterna samt video- och chattprogrammen en del av den personliga betjäningen, som stöder de tjänster som tillhandahålls via andra kanaler. I svaret uppmärksammades också de försök som vid den aktuella tidpunkten förbereddes i kommunerna, som innebär att kommunerna kommer att tillhandahålla sysselsättningstjänster för vissa klientgrupper med samma system som arbets- och näringsbyråerna använder för behandlingen av klientuppgifter (OKV/338/1/2018; ärendet avgjordes av justitie-

kansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Marjo Mustonen).

ARBETS- OCH NÄRINGSBYRÅERNA (TE-TJÄNSTER)

Tillhandahållandet av tjänster inom arbetsförvaltningen via flera kanaler

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en arbets- och näringsbyrå på skyldigheten att i enlighet med god förvaltning se till att handlingar som tillställs byrån blir registrerade korrekt. Efter som det i samband med utredningen av ärendet framgick att det förekom betydande ovisshet och oenhetlighet rörande uppgifterna och befogenheterna för de olika aktörerna inom arbets- och näringsförvaltningen, sände biträdande justitiekanslern sitt beslut också till UF-centret, dvs. närings-, trafik- och miljöcentralernas samt arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningscenter, för vidtagande av eventuella åtgärder. Biträdande justitiekanslern framhöll att man inom förvaltningen ska säkerställa att tillhandahållandet av tjänster via flera kanaler inte leder till dålig förvaltning.

Av ett klagomål framgick det att klagandens ombud hade sänt en arbets- och näringsbyrå en begäran om ny behandling av klagandens ärende två gånger efter att klaganden fått ett negativt arbetskraftspolitiskt utlåtande. Begärandena hade emellertid felaktigt registrerats i arbets- och näringsbyråns ärendehanteringssystem USPA, trots att de borde ha registrerats bland klientens uppgifter i ärendehanteringssystemet URA. På grund av den felaktiga registreringen antog man att handlingarna hade förkommit, och en ny behandling av ärendet kunde inte inledas på basis av ansökningarna. Klagandens ärende hade skötts av flera olika tjänstemän, vid flera olika verksam-

hetsställen och via flera betjäningsskanaler. Det hade till och med hänt att samma ärende efterföljande dagar hade skötts av olika tjänstemän vid samma verksamhetsställe.

Arbetsförvaltningen erbjuder tjänster via flera olika kanaler, och man försöker med hjälp av kännbara påföljder styra klienterna att vara aktiva och företagsamma. Biträdande justitiekanslern konstaterade att anvisningarna i sådana fall ska vara enhetliga och att ärendena ska registreras korrekt. Man ska sträva efter att ordna utträttandet och behandlingen av ärenden så att de som utträttat ärenden inom förvaltningen tillhandahålls adekvata förvaltningstjänster och så att myndigheterna kan utföra sina uppgifter med gott resultat (OKV/1273/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kauppila).

Tillhandahållandet av rådgivning för en arbetssökande

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade en arbets- och näringsbyrå på vikten av att iaktta förvaltningslagens bestämmelser om adekvat service och rådgivning.

Av ett klagomål framgick det att klaganden hade gått miste om sin rätt till arbetslöshetsförmåner för en viss tid, eftersom klaganden hade underlåtit att infinna sig vid den sammankomst där en sysselsättningsplan hade utarbetats. Klaganden hade bitt arbets- och näringsbyrå om anvisningar i ärendet, men klagandens begäran hade inte bemötts. Utarbetandet av klagandens sysselsättningsplan och ikraftsättandet av dennes jobbsökning på nytt hade fördröjts, och klaganden hade därmed gått miste om sin rätt till arbetslöshetsförmåner för en längre tid än vad som föreskrivs i den bestämmelse som gäller förlust av förmåner. Dessutom hade klaganden inte blivit hörd i samband med ändringssökandet.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att den som utträttat ärenden hos en myndighet har rätt att få adekvat, begriplig och tydlig information om utträttandet av sina ärenden. Detta krav accentueras då förvaltningsärendet berör en persons rättigheter eller sådana skyldigheter vars försummelse kan orsaka negativa påföljder eller rättsförluster för personen i fråga. Arbets- och näringsbyrå hade i det aktuella fallet försummat att tillhandahålla klaganden sådan adekvat service och rådgivning som hör till god förvaltning (OKV/684/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Uppfyllande av kraven i förvaltningslagen

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en arbets- och näringsbyrå på att klienternas ärenden ska utredas och förfrågningar besvaras, samt på att ärendena ska behandlas utan dröjsmål, på det sätt som anges i förvaltningslagen. Arbets- och näringsbyråerna ska i sitt arbete ta hänsyn också till principen om tillitsskydd.

Den berörda arbets- och näringsbyrå hade med anledning av ett telefonsamtal mellan en tjänsteman och klaganden börjat utreda klagandens rätt till arbetslöshetsförmåner. Enligt biträdande justitiekanslern hade klagandens ärende dock inte utretts tillräckligt väl eller på ett behörigt sätt vid arbets- och näringsbyrå, eftersom arbets- och näringsbyråns uppfattning om klagandens sysselsättning i dennes sambos företagsverksamhet hade baserat sig enbart på ett telefonsamtal. Klaganden hade i sina utredningar bestridit arbets- och näringsbyråns uppfattning och framfört att det uppkommit ett missförstånd under telefonsamtalet. Det var fråga om en situation där klagandens ord stod mot tjänsteman-

nens ord, och i en sådan situation kan man inte utgå från att myndighetens ståndpunkt är riktig, i synnerhet inte då det inte hade lagts fram några andra grunder till stöd för myndighetens ståndpunkt. Enligt biträdande justitiekanslern borde arbets- och näringsbyrån ha gjort en grundligare bedömning och tolkning av det som framförts i ärendet och av de fakta som hänförde sig till det.

Biträdande justitiekanslern konstaterade också att arbets- och näringsbyrån i samband med utredandet av ärendet och vid bedömningen av den erhållna utredningen borde ha beaktat den princip om tillitsskydd som gäller inom förvaltningen. När det gäller verksamheten inom förvaltningen innebär principen om tillitsskydd bl.a. att en privatperson ska ha rätt att lita på myndigheternas verksamhet då det finns fog för detta. I klagandens ärende var det fråga om upphävande av ett arbetskraftspolitiskt utlåtande som hade utarbetats nästan tre år tidigare. Klaganden hade på basis av det arbetskraftspolitiska utlåtandet varit berättigad till arbetslöshetsförmåner redan fr.o.m. september 2015. Klaganden hade således med fog kunnat räkna med att vara berättigad till arbetslöshetsförmåner och haft rätt att lita på att ärendet hade utretts redan tidigare (OKV/1611/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Utrednings- och motiverings-skyldigheten i samband med ett utlåtande

Enligt ett klagomål hade en arbets- och näringsbyrå gett klaganden ett arbetskraftspolitiskt utlåtande där det uppgavs att klaganden inte hade rätt till arbetslöshetsförmåner på grund av att denne antingen hade sagt upp sig från sitt jobb utan giltig orsak eller själv utgjort orsaken till att arbetsavtalsförhållandet avslutats. Kla-

ganden riktade kritik mot att den begäran om utredning som klaganden tillsänts innan utlåtandet gavs varit alltför ospecifik. Arbets- och näringsbyrån hade senare utrett ärendet noggrannare, efter att klaganden hade begärt att det skulle behandlas på nytt. Klagandens arbetsgivare hade i detta sammanhang uppgett att klagandens uppsägning berott på en väsentlig och långvarig försämring av klagandens arbetsförhållanden. I det arbetskraftspolitiska utlåtandet som arbets- och näringsbyrån gav efter att ha fått denna utredning konstaterade byrån att det inte fanns några hinder för utbetalning av arbetslöshetsförmåner till klaganden. Justitiekanslern konstaterade att de begäranden om hörande och utredning som riktats till klaganden och dennes arbetsgivare inte hade specificerats på det sätt som förvaltningslagen kräver, och att ärendet inte hade utretts på det sätt som förvaltningslagen kräver innan det första utlåtandet gavs. Arbets- och näringsbyråns förfarande hade lett till att behandlingen av klagandens ärende hade fördröjts.

Av motiveringen till arbets- och näringsbyråns första utlåtande framgick det inte tydligt och utan tolkning hur man på grundval av de angivna utredningarna och med tillämpning av den lagbestämmelse som nämdes i utlåtandet hade kommit till den slutledning och det slutresultat som framgick av utlåtandet. Justitiekanslern konstaterade att utlåtandet således inte hade motiverats på det sätt som förvaltningslagen kräver.

Justitiekanslern uppmärksammade arbets- och näringsbyrån på att förvaltningslagens bestämmelser om hörande, utredning av ärenden och motivering av beslut ska tillämpas också på arbetskraftspolitiska utlåtanden (OKV/736/1/2018; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och avgjordes av Marjo Mustonen).

Omsorgsfullhet vid skötseln av ärenden

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en arbets- och näringsbyrå på att förvaltningslagen kräver att ärendena ska utredas på ett behörigt sätt och tillräckligt noggrant, samt på att arbetskraftspolitiska utlåtanden ska ges inom den föreskrivna tidsfristen.

I ett klagomål riktades det kritik både mot utredningen rörande klagandens studier och mot att det uppkommit ett dröjsmål vid givandet av ett arbetskraftspolitiskt utlåtande. Klaganden hade med stöd av ett läroavtal utfört löne-subventionerat arbete hos en förening. Det arbete som baserade sig på läroavtalet hade avbrutits för sommaren, liksom lönebetalningen, eftersom föreningen bedrev periodisk verksamhet. Avbrottet hade nämnts också i arbetsavtalet.

Arbets- och näringsbyrån hade bett klaganden lämna in en utredning om sina studier. Därefter hade arbets- och näringsbyrån gett klaganden ett arbetskraftspolitiskt utlåtande där det fastslogs att klaganden i egenskap av heltidsstuderande inte hade rätt till arbetslöshetsförmåner. Eftersom arbetet och lönebetalningen inom ramen för ett läroavtalsförhållande kan avbrytas på grundval av ett villkor som tagits in i arbetsavtalet, har den som studerar med stöd av ett läroavtal emellertid rätt till arbetslöshetsförmåner av sådana orsaker som kan jämföras med permittering, under samma förutsättningar som andra arbetssökande. Av denna anledning hade det arbetskraftspolitiska utlåtandet senare upphävts.

Enligt biträdande justitiekanslern hade man vid arbets- och näringsbyrån inte tillräckligt noggrant gjort sig förtrogen med klagandens utredning tillräckligt väl eller omsorgsfullt, på det sätt som förvaltningslagen förutsätter. Den erhållna utredningen och de tillämpningsanvisningar som nämnts i NTM-centralens utlåtande

hade inte beaktats på ett tillbörligt sätt innan det arbetskraftspolitiska utlåtandet rörande heltidsstudierna gavs. Vidare konstaterades det att det varit onödigt att be klaganden lämna in en utredning om sina studier, eftersom arbets- och näringsbyrån hade haft kännedom om läroavtalet. Adekvat förvaltning förutsätter att ärendena behandlas omsorgsfullt. I klagandens ärende hade arbets- och näringsbyrån dock inte agerat tillräckligt omsorgsfullt.

Arbets- och näringsbyrån hade inte heller gett det arbetskraftspolitiska utlåtandet inom den föreskrivna tidsfristen på 30 dagar. Efter att klaganden lämnat in sin utredning hade det tagit 36 dagar att utarbeta det arbetskraftspolitiska utlåtandet. Enligt arbets- och näringsbyrån berodde dröjsmålet på att ärendena hopat sig vid byrån. En anhopning av ärenden utgör dock inte en godtagbar orsak till en överskridning av föreskrivna tidsfrister. Biträdande justitiekanslern konstaterade att arbets- och näringsbyrån ska se till att arbetskraftspolitiska utlåtanden, som är av ekonomisk betydelse för arbetssökandena, ges inom den föreskrivna tidsfristen. Arbets- och näringsbyrån ska även agera på ett föregripande sätt med avseende på eventuella exceptionella situationer (OKV/1249/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Brister i rådgivningen och i utredningen av ett ärende

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade en arbets- och näringsbyrå på förvaltningslagens krav på att ärendena ska utredas och behandlas korrekt och omsorgsfullt. Dessutom ska den rådgivning som en arbets- och näringsbyrå tillhandahåller sina klienter vara korrekt i fråga om sitt innehåll. Av ett klagomål framgick det att den berörda arbets- och näringsbyrån

inte hade agerat tillräckligt omsorgsfullt i klagandens ärende.

Klaganden hade två gånger försökt registrera sig som arbetssökande vid arbets- och näringsbyrån. Första gången klaganden kontaktat byrån hade denne fått ett avslagsbeslut med anledning av sin uppehållstillståndsansökan. Arbets- och näringsbyrån hade då uppgett att klaganden inte kunde bli klient hos byrån eftersom klaganden saknade uppehållstillstånd. I arbets- och näringsbyråns handlingar hade det antecknats att det inte fanns kännedom om huruvida klaganden skulle anföra besvär över avslagsbeslutet. Denna fråga togs sedan inte längre upp trots att klaganden på nytt hade besökt arbets- och näringsbyrån. Arbets- och näringsbyråns beslut om att klaganden inte kunde bli klient hos byrån hade fattats med stöd av bristfälliga uppgifter.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att möjligheten att bli registrerad som arbetssökande och därmed få tillgång till arbets- och näringsbyråns tjänster och bli beviljad arbetslöshetsförmåner var en fråga som direkt påverkade klagandens rättigheter. Myndigheterna ska i synnerhet i denna typ av ärenden sträva efter att behandla ärendena omsorgsfullt och utan dröjsmål. Myndigheterna ska även se till att deras avgöranden är lagenliga och korrekta i fråga om sitt innehåll.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att arbets- och näringsbyrån inte hade utrett klagandens ärende på ett sådant sätt att byrån skulle ha fått tillräckliga och korrekta uppgifter om det. Det avslagsbeslut som hade fattats med anledning av klagandens uppehållstillståndsansökan borde ha undersökts noggrannare, eftersom en utlännings registrering som arbetssökande och jobbsökning är gällande tills avslagsbeslutet vunnit laga kraft.

Arbets- och näringsbyrån hade dessutom försummat att tillhandahålla klaganden sådan adek-

vat service och rådgivning som god förvaltning förutsätter. Byrån hade gett klaganden felaktig information om rätten att bli registrerad som arbetssökande. Det förblev oklart om klaganden hade underrättats om sin rätt att arbeta. Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare förutsätter sådana adekvata förvaltningstjänster som garanteras i grundlagen att den information och rådgivning som myndigheterna tillhandahåller är uppdaterad och korrekt i fråga om sitt innehåll. Dessutom ska klienters förfrågningar besvaras tillräckligt tydligt och begripligt. Detta accentueras i synnerhet i sådana fall där kommunikationen är mer krävande än normalt t.ex. på grund av språk- eller kulturskillnader mellan klienten och myndigheten (OKV/1807/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Tillhandahållandet av rådgivning och utarbetandet av ett arbetskraftspolitiskt utlåtande

Biträdande justitiekanslern delgav en arbets- och näringsbyrå sin uppfattning om tillhandahållandet av rådgivning för klienter samt om byråns felaktiga förfarande i samband med ett arbetskraftspolitiskt utlåtande.

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot den betjäning och rådgivning som arbets- och näringsbyrån gett klaganden i olika sammanhang. Biträdande justitiekanslern konstaterade att den i förvaltningslagen föreskrivna skyldigheten att ge klienten råd och besvara dennes frågor och förfrågningar ställer ett accentuerat krav på tydlighet och begriplighet från myndighetens sida i en sådan situation där kommunikationen är mer krävande än normalt, t.ex. på grund av språk- eller kulturskillnader mellan klienten och myndigheten. I det aktuella fallet

hade inte heller det arbetskraftspolitiska utlåtande som berörde klaganden getts inom den föreskrivna tidsfristen (OKV/1538/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslern Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Tillräckligt med tid ska reserveras för att svara på arbetserbjudandet

Biträdande justitiekanslern delgav en arbets- och näringsbyrå sin uppfattning om hur lång tid som ska reserveras för bemötandet av ett arbetserbjudande och om hur klienten ska kontaktas.

Den berörda arbets- och näringsbyrån hade per brev sänt klaganden arbetserbjudanden 16.11.2018, vilket var en fredag. Klaganden hade fått arbetserbjudandena på måndagen, dvs. 19.11.2018. Klaganden hade där efter haft bara några vardagar på sig att bemöta det arbetserbjudande för vars del tidsfristen löpte ut först.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att arbets- och näringsbyrån i samband med under rättandet om en dylik arbetsplats borde kontakta arbetssökanden personligen, t.ex. per telefon. Därigenom kan man säkerställa att arbetssökanden har en faktisk möjlighet att söka jobbet. Detta är av särskild betydelse för arbetssökanden med tanke på de eventuella ekonomiska konsekvenser som medförs av att ett arbetsanbud inte bemöts. Detta framgår också av arbets- och näringsministeriets tillämpningsanvisning, där det anges att ett arbetsanbud är sådan individuell arbetsförmedlingsservice som baserar sig på sakkunnigbedömning.

Av den utredning som erhållits i ärendet framgick det att klaganden inte hade nåtts per telefon den dag arbetserbjudandena hade sänts. Biträdande justitiekanslern ansåg att den tid på bara några vardagar som klagan-

den i det aktuella fallet getts för att bemöta det skriftliga arbetserbjudandet var otillräcklig (OKV/1903/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Behandlingen av uppehållstillstånd för arbetstagare fördröjdes

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade en arbets- och näringsbyrå på skyldigheten att iakta den behandlingstid som föreskrivs i utlänningslagen för ansökningar om uppehållstillstånd för arbetstagare.

Beslutet om beviljande av uppehållstillstånd för en utländsk arbetstagare fattas i två steg. Arbets- och näringsbyrån avgör först huruvida det finns lagstadgade förutsättningar för att bevilja uppehållstillstånd. Efter att arbets- och näringsbyrån fattat ett positivt delbeslut om saken beviljar Migrationsverket arbetstagaren uppehållstillstånd. Enligt utlänningslagen är den maximala behandlingstiden för ansökan fyra månader.

I ett klagomålsärende som biträdande justitiekanslerns ställföreträdare avgjorde var det fråga om att behandlingen av en ansökan om uppehållstillstånd hade räckt drygt åtta månader. Ärendets behandling hade fördröjts vid arbets- och näringsbyrån. Enligt arbets- och näringsbyråns utredning hade dröjsmålet orsakats av att ansökningarna hopat sig vid byrån, samt av ett misstag som en enskild sakkunnig gjort sig skyldig till. Efter det inträffade hade man infört nya arbetsmetoder vid arbets- och näringsbyrån så att något motsvarande inte ska ske på nytt. Arbets- och näringsbyrån hade dessutom inlett rekrytering av tilläggspersonal (OKV/1086/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Outi Kauppila).

Iakttagandet av lagen om beräkning av laga tid vid ersättandet av resekostnader

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en arbets- och näringsbyrå på vikten av att iakttaga lagen om beräkning av laga tid.

Av ett klagomål framgick det att arbets- och näringsbyrån hade förkastat klagandens ansökan om ersättning för resekostnader eftersom byrån ansåg att ersättningen inte hade sökts inom utsatt tid. Ersättningsansökan gällde kostnaderna för klagandens resa till en arbetsintervju 19.2.2018, och ansökan hade inkommit till arbets- och näringsbyrån 19.3.2018. Enligt den tillämpliga bestämmelsen ska ersättning sökas inom en månad från det att resan avslutats. Arbets- och näringsbyrån hade också förkastat klagandens begäran om omprövning av beslutet, men byrån hade sedermera ändrat sitt beslut och beviljat klaganden ersättning.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att ansökan enligt lagen om beräkning av laga tid skulle lämnas in senast 19.3.2018, och att den således hade inkommit i tid. Varken ansökan eller begäran om omprövning av beslutet borde således ha förkastats. Arbets- och näringsbyrån hade inte följt lagen om beräkning av laga tid (OKV/746/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Dröjsmål vid givandet av arbetskraftspolitiska utlåtanden

I de fall som refereras nedan gavs arbetskraftspolitiska utlåtanden inte inom den föreskrivna tidsfristen.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en arbets- och näringsbyrå på skyldigheten att ge arbetskraftspolitiska utlåtanden inom den

föreskrivna tidsfristen. Arbets- och näringsbyrån hade i två fall försummat att iakttaga den tidsfrist på 30 dagar inom vilken ett arbetskraftspolitiskt utlåtande ska ges. Enligt arbets- och näringsbyråns utredning hade man vid byrån vidtagit flera åtgärder för att kunna ge utlåtandena inom den föreskrivna tidsfristen. Byrån hade lyckats förkorta den genomsnittliga behandlingstiden till mindre än 30 dagar.

Enligt arbets- och näringsbyråns utredning hade den anhopning av ärenden rörande utkomstskydd för arbetslösa som uppkommit vid utgången av år 2017 orsakats av flera händelser som inträffat samtidigt, såsom flytten till nya verksamhetslokaler, revideringen av lagen om utkomstskydd för arbetslösa vid ingången av år 2018, samt pensioneringar som innebar att tre sakkunniga i ärenden rörande utkomstskydd för arbetslösa gått i pension. Enligt arbets- och näringsbyråns utredning hade byrån för att avhjälpa situationen använt sig av ersättande rekryteringar, interna personalarrangemang och övertidsarbete.

För den ena klagandens del hade två arbetskraftspolitiska utlåtanden getts 35 dagar efter att klaganden lämnat in sin utredning. Den tidsfrist som föreskrivs i förordningen hade således överskridits med fem dagar. Det tredje utlåtandet hade getts 18 dagar efter att den föreskrivna tidsfristen löpt ut.

För den andra klagandens del hade det arbetskraftspolitiska utlåtandet getts 47 dagar efter att klaganden lämnat in sin utredning. Den föreskrivna tidsfristen hade således överskridits med 17 dagar.

Enligt biträdande justitiekanslern hade arbets- och näringsbyrån inte lagt fram godtagbara orsaker till överskridningen av den tidsfrist som föreskrivs för förordningen. Biträdande justitiekanslern konstaterade att arbets- och näringsbyrån ska se till att arbetskraftspolitiska utlåtanden

den, som är av ekonomisk betydelse för arbets-sökandena, ges inom den föreskrivna tidsfristen. Arbets- och näringsbyrån ska även agera på ett föregripande sätt med avseende på eventuella exceptionella situationer (OKV/1358/1/2018 och OKV/1360/1/2018; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i ett av sina avgöranden att en arbets- och näringsbyrå inte hade gett ett arbetskraftspolitiskt utlåtande inom den föreskrivna maximala tiden efter att klaganden hade lämnat in sådan utredning som var tillräcklig för att utlåtandet skulle kunna ges.

Arbets- och näringsbyrån hade gett det aktuella utlåtandet i juli 2018. De uppgifter som biträdande justitiekanslerns ställföreträdare hade tillgång till visade att arbets- och näringsbyrån redan hade vidtagit åtgärder för att påskynda givandet av utlåtanden. Eftersom också biträdande justitiekanslern nyligen upprepade gånger hade uppmärksammat den berörda arbets- och näringsbyrån på skyldigheten att ge arbetskraftspolitiska utlåtanden inom den föreskrivna tidsfristen (biträdande justitiekanslerns beslut 21.8.2019 i ärendena dnr OKV/1358/1/2018 och OKV/1360/1/2018) på grund av dröjsmål i samband med dess verksamhet under år 2018, bedömde biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att saken inte gav anledning till några andra åtgärder än att han delgav arbets- och näringsbyrån sin uppfattning om dess felaktiga förfarande (OKV/1256/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade även en annan arbets- och närings-

byrå på skyldigheten att ge arbetskraftspolitiska utlåtanden inom den föreskrivna tidsfristen.

Utredningen visade i detta fall att klaganden hade getts ett arbetskraftspolitiskt utlåtande 31 dagar efter att tidsfristen för inlämnandet av utredning löpt ut. Den maximitid på 30 dagar som föreskrivs i förordningen hade således överskridits med en dag.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att den anledning som arbets- och näringsbyrån i sin utredning angett till dröjsmålet, dvs. anhopningen av ärenden vid byrån, i princip inte utgjorde en godtagbar orsak till överskridningen av den tidsfrist som föreskrivs i förordningen. Arbets- och näringsbyrån ska se till att arbetskraftspolitiska utlåtanden, som är av ekonomisk betydelse för arbetssökandena, ges inom den föreskrivna tidsfristen. Arbets- och näringsbyrån ska även agera på ett föregripande sätt med avseende på eventuella exceptionella situationer (OKV/2029/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade också i ett annat fall en arbets- och näringsbyrå på skyldigheten att ge arbetskraftspolitiska utlåtanden inom den föreskrivna tidsfristen.

Utredningen av ett ärende som gällde klagandens studier hade fördröjts vid arbets- och näringsbyrån. De arbetskraftspolitiska utlåtandena hade getts 32 dagar efter att klaganden lämnat in sin utredning, vilket innebar att tidsfristen på 30 dagar hade överskridits med två dagar. Enligt utredningen hade det vid årsskiftet uppkommit en anhopning av ärenden vid sakkunnigbehandlingen av ärenden rörande utkomstskydd för arbetslösa vid byrån. Dröjsmålet berodde delvis på fluktuationen i antalet ärenden under olika säsonger och delvis på tillfälligt

personalunderskott och omsättningar bland personalen vid byrån.

Enligt biträdande justitiekanslern utgör en anhopning av ärenden i princip inte en godtagbar orsak till överskridningar av den tidsfrist som föreskrivs i förordningen. Vid arbets- och näringsbyrån hade man emellertid vidtagit flera åtgärder för att se till att utlåtandena kan ges inom utsatt tid (OKV/110/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade en arbets- och näringsbyrå på att ärendena i enlighet med förvaltningslagen ska behandlas utan dröjsmål och på att arbetskraftspolitiska utlåtanden ska ges inom den föreskrivna tidsfristen.

Det var fråga om ett fall där klaganden hade anmält sig som arbetssökande via webben. Två veckor senare hade klaganden per telefon begärt ett arbetskraftspolitiskt utlåtande. Efter ungefär en vecka hade klaganden tillsänts en utredningsbegäran, varefter klaganden hade lämnat in sin utredning. Det arbetskraftspolitiska utlåtandet hade getts 38 dagar efter att klaganden lämnat in utredningen. Den 30 dagars tidsfrist som i förordningen föreskrivs för givandet av ett arbetskraftspolitiskt utlåtande hade således överskridits. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att den anledning som arbets- och näringsbyrån i sin utredning angett till dröjsmålet, dvs. att ärendena hopat sig vid byrån under sommaren, i princip inte utgjorde en godtagbar orsak till överskridningen av den tidsfrist som föreskrivs i förordningen. Arbets- och näringsbyrån borde i enlighet med förvaltningslagens bestämmelser utan dröjsmål ha behandlat och utrett klagandens ärende rörande utkomstskydd för arbetslösa och ha gett det arbetskraftspolitiska utlåtandet inom den föreskrivna tidsfristen

(OKV/1140/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en arbets- och näringsbyrå på skyldigheten att ge ett arbetskraftspolitiskt utlåtande inom den föreskrivna tidsfristen.

Arbets- och näringsbyrån hade bett klaganden lämna in en utredning om sitt frilansarbete. Klaganden hade lämnat in den begärda utredningen samma dag. Arbets- och näringsbyrån hade gett det arbetskraftspolitiska utlåtandet efter 35 dagar, trots att den föreskrivna tidsfristen är 30 dagar.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att den anledning som arbets- och näringsbyrån i sin utredning angett till dröjsmålet, dvs. anhopningen av ärenden vid byrån, i princip inte utgjorde en godtagbar orsak till överskridningen av den tidsfrist som föreskrivs i förordningen (OKV/1373/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Juha Sihto).

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade även i ett annat fall en arbets- och näringsbyrå på skyldigheten att ge ett arbetskraftspolitiskt utlåtande inom den föreskrivna tidsfristen.

Arbets- och näringsbyrån hade begärt en utredning om hur och varför klagandens arbetsförhållande upphört. Klaganden hade lämnat in utredningen tre dagar efter att ha tillställts begäran om den. Arbets- och näringsbyrån hade gett det arbetskraftspolitiska utlåtandet efter 35 dagar, trots att den föreskrivna tidsfristen är 30 dagar.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att den anledning som arbets- och näringsbyrån i sin utredning angett till dröjsmålet, dvs. anhopningen av ärenden vid byrån, i princip inte utgjorde en godtagbar orsak till överskridningen

av den tidsfrist som föreskrivs i förordningen (OKV/1451/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Juha Sihto).

NÄRINGS-, TRAFIK- OCH MILJÖCENTRALERNA (NTM-CENTRALERNA)

En dokumentbegäran hade inte bemötts inom utsatt tid

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en NTM-central på offentlighetslagens bestämmelser om behandlingen av dokumentbegäran. Enligt biträdande justitiekanslern borde klagandens dokumentbegäran ha bemötts inom den tidsfrist på två veckor som föreskrivs i offentlighetslagen.

Klaganden hade i det aktuella fallet framställt en dokumentbegäran till NTM-centralen. NTM-centralen hade lovat att ett av de begärda dokumenten skulle sändas senare per e-post. Klaganden hade några gånger frågat efter dokumentet hos NTM-centralen. Dokumentet hade sänts till klaganden först två månader efter att det färdigställts (OKV/15/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kostama).

PATENT- OCH REGISTERSTYRELSEN (PRH)

Angivande av tillämpliga bestämmelser

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Patent- och registerstyrelsen på att man i ett av dess avgöranden borde ha nämnt vilken lagbe-

stämmelse som utgjorde den rättsliga grunden för avgörandet.

Det hade anförts klagomål över ett avgörande som berörde kvalitetskontrollen av revisionen i ett småföretag, där ISA-standarderna hade iakttagits. Av avgörandet framgick det inte att iakttagandet av ISA-standarderna vid kvalitetskontrollen grundade sig på en viss paragraf i revisionslagen.

I övrigt hade biträdande justitiekanslern inte i rättsligt avseende anledning att anse att Patent- och registerstyrelsen hade förfarit lagstridigt vid kvalitetskontrollen enbart på grund av att Patent- och registerstyrelsen hade tillämpat ISA-standarderna när den presenterat sina iakttagelser för revisorn. Patent- och registerstyrelsen hade utövat sin prövningsrätt vid genomförandet av den uppgift som föreskrivs för Patent- och registerstyrelsen i revisionslagen. Biträdande justitiekanslern hänvisade också till att arbets- och näringsministeriet har tillsatt en arbetsgrupp för att bereda de ändringar som krävs i revisionslagstiftningen för ibruktagande av en enklare granskning än den egentliga lagstadgade revisionen (OKV/382/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Laglighetskontrollbesök

NTM-centralen i Sydöstra Finland

Biträdande justitiekanslern gjorde 11.6.2019 ett laglighetskontrollbesök hos NTM-centralen i Sydöstra Finland. Vid samtalen behandlades aktuella frågor rörande NTM-centralen och dess förvaltningsområde, samt styrningen och tillsynen över arbets- och näringsbyråerna, liksom den styrning som ministeriet och UF-centret utövar över NTM-centralerna. Dessutom behandlades inte-

grationsfrågor. Som ett missförhållande nämnde NTM-centralens representanter de oenhetliga anvisningar som de tilldelats. Det konstaterades även att det finns olika typer av problem i samband med arbetskraftsutbildningen samt i lagstiftningen. (OKV/7/51/2019)

Sydöstra Finlands arbets- och näringsbyrå

Biträdande justitiekanslern gjorde 11.6.2019 ett laglighetskontrollbesök hos Sydöstra Finlands arbets- och näringsbyrå. Vid samtalen diskuterades arbets- och näringsbyråns kundprocess, kundbetjäning och e-tjänster. Representanterna för arbets- och näringsbyrån redogjorde för aktuella frågor inom förvaltningsområdet samt för sådana problem som de observerat. Som missförhållanden nämndes bl.a. oenhetliga anvisningar samt att lagstiftningen till vissa delar är oändamålsenlig. Som stora problem betraktades den höga arbetslöshet och den brist på arbetskraft som rådde samtidigt. Den s.k. aktiveringsmodellen hade också medfört tillämpningsproblem. (OKV/8/51/2019)

Säkerhets- och kemikalieverket Tukes

Biträdande justitiekanslern gjorde 22.11.2019 ett laglighetskontrollbesök hos Säkerhets- och kemikalieverkets gruenhet i Rovaniemi. Under besöket diskuterades gruenhetens uppgifter, som

omfattar bl.a. behandling och övervakning av sådana förbehållsanmälningar, malmletningstillstånd, gruvtillstånd och guldvaskningstillstånd som avses i gruvlagen, frågor som berör gruv-säkerheten och nedläggning av gruvor samt skyldigheten att dra försorg om informationstjänsten och rådgivningen i anslutning till gruvlagen. Dessutom diskuterades utnyttjandet av digitalisering, övervakningen av gruvor, revideringen av gruvlagen, samarbetet mellan Tukes och olika myndigheter samt det samarbete som bedrivs bl.a. med sametinget. (OKV/15/51/2019)

UF-centret

Biträdande justitiekanslern gjorde 18.12.2019 ett laglighetskontrollbesök hos UF-centret, dvs. Närings-, trafik- och miljöcentralernas samt arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningscenter. Under besöket diskuterades ministeriernas styrning av UF-centret samt det utvecklingsarbete som berörde NTM-centralerna och arbets- och näringsbyråerna. Dessutom behandlades de förvaltnings- och utbetalnings-tjänster som UF-centret sköter samt digitaliseringen och utvecklandet av dem. Representanterna för UF-centret uppmärksammade också vissa brister och missförhållanden i lagstiftningen. Vid diskussionerna behandlades även de framtida utmaningarna och utsikterna rörande utvecklandet av arbets- och näringsbyråernas tjänster. (OKV/16/51/2019)

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDEN

I 21 § i grundlagen finns bestämmelser om rättsskyddet. Rättsskyddet innefattar rätten att få sin sak behandlad på ett behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål, samt rätten till ändringssökande. Enligt 2 mom. i samma paragraf ska rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut, rätten att söka ändring samt andra garantier för god förvaltning tryggas genom lag. Behandlingen av förvaltningsärenden regleras detaljerat i förvaltningslagen, som innehåller bestämmelser om förvaltningsförfarandet. Dessutom finns det många speciallagar som innehåller sådana procedurbestämmelser som berör social- och hälsovården.

Iakttagandet av procedurbestämmelser tryggar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

I det praktiska arbetet kan det då och då kännas tidskrävande och kanske också onödigt att iakttä procedurbestämmelser, men dessa bestämmelser fyller en viktig funktion. Genom 21 § i grundlagen och den lagstiftning med hjälp av vilken denna paragraf verkställs tryggar man tillgodosedandet av de övriga grundläggande fri- och rättigheterna, såsom jämlikheten och rätten till social trygghet, liksom de mänskliga rättigheterna. Rättsskyddsparagrafen är av stor betydelse

för tryggandet av de övriga grundläggande fri- och rättigheterna, framför allt då det är fråga om rättigheter som berör de oundgängliga förutsättningarna för människors liv, såsom utkomst, omsorg och hälsa. Genom att dessa förutsättningar tryggas blir det möjligt för människor att komma i åtnjutande också av de övriga grundläggande fri- och rättigheterna.

Inom social- och hälsovården aktualiseras dessa frågor inte bara i samband med beslutsfattandet, utan även i samband med faktisk verksamhet och t.ex. utarbetandet av planer som styr och främjar det praktiska arbetet och åtgärder som berör enskilda klienter. Också i dessa situationer regleras verksamheten förutom av de krav som social- och hälsovårdslagstiftningen ställer på verksamhetens kvalitet även av de principer om god förvaltning som föreskrivs i förvaltningslagen, såsom serviceprincipen. Oavsett verksamhetens karaktär är syftet med de bestämmelser som reglerar förfarandet att klienterna inom social- och hälsovården ska kunna komma i åtnjutande av sina rättigheter.

Myndigheterna och andra aktörer som sköter offentliga uppgifter är förpliktade att följa lagstiftningen och uppfylla de skyldigheter som föreskrivs för dem. Dessutom är de skyldiga att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses i deras verksamhet. Genom att exempelvis bestämmelserna

om utredandet av ärenden, beslutsfattandet och beslutens innehåll iakttas, liksom principerna om god förvaltning, förbättras möjligheterna för myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter att vidta faktabaserade, välövervägda och lagenliga åtgärder för varje klients del, oavsett verksamhetens art. Procedurbestämmelserna utgör basen för genomförandet av uppgifterna och ger verksamheten en struktur. Genom att procedurbestämmelserna iakttas vid tillämpningen av den materiella lagstiftning som berör social- och hälsovården blir de olika aspekter som hänför sig till ärendena beaktade och beslutens konsekvenser övervägda.

Iakttagandet av procedurbestämmelserna främjar både det lagenliga fullföljandet av de föreskrivna skyldigheterna och tillgodoseendet av klienternas rättigheter. En korrekt tillämpning av bestämmelserna bidrar till att systemet för tillhandahållande av tjänster blir välfungerande och rättvist, samt påverkar upplevelsen av hur rättvist systemet anses vara. Det är inte ett självändamål att procedurbestämmelserna följs noggrant, utan avsikten med detta är att säkerställa att de övriga rättigheter som hör till verksamhetens målsättningar tillgodoses. Därför är det viktigt att lyfta fram sådana missförhållanden i förfarandena som uppdragats inom ramen för laglighetskontrollen och som återkommit under flera års tid, samt att åskådliggöra syftet med procedurbestämmelserna, både för att verksamheten ska utvecklas och för att medvetenheten om syftet med dessa bestämmelser ska öka. Därutöver strävar man även efter att öka medvetenheten om de övriga rättigheter som tillkommer klienterna inom social- och hälsovården, så att rättigheterna ska kunna tillgodoses så väl som möjligt.

De åtgärdsavgöranden som berörde social- och hälsovårdsförvaltningen år 2019 gällde centrala delfaktorer i anslutning till god förvaltning. I största delen av avgörandena aktualiserades

tillhandahållandet av rådgivning och besvarandet av förfrågningar, serviceprincipen, skyldigheten att behandla ärendena utan dröjsmål, skyldigheten att behandla ärendena noggrant och korrekt, utredandet av ärendena, beslutsfattandet och motiverandet av besluten, samt ändringssökandet. Alla dessa delfaktorer hör sist och slutligen samman med frågan om huruvida klienternas rätt till social- och hälsovård över lag tillgodoses och huruvida denna rätt tillgodoses på ett gott sätt och vid rätt tidpunkt. Om klienten inte får information om sina rättigheter, eller får felaktig information om dem, kan klienten gå miste om sådana tjänster eller förmåner som han eller hon skulle vara berättigad till. Om klientens ärende inte utreds korrekt och noggrant, eller om ärendets behandling fördröjs, kan klientens rätt till försörjning, hälsa och jämlika möjligheter att delta i samhällelig verksamhet äventyras. I värsta fall kan det hända att dessa rättigheter inte alls tillgodoses. Utan ett beslut som utarbetats i begriplig form och försetts med en motivering får klienten inte information om vilka omständigheter som inverkat på avgörandet av hans eller hennes ärende och inte heller om de bestämmelser som utgjort grund för avgörandet. Klienten kan då inte på något sätt granska den utövning av offentlig makt som berör hans eller hennes rättigheter, förmåner eller skyldigheter, och inte heller få sitt ärende prövat av en besvärsmyndighet. Ifall besvärsårendets behandling fördröjs, fördröjs också klientens möjligheter att komma i åtnjutande av sina rättigheter.

I åtgärdsavgörandena uppmärksammas ofta den övervakade aktören på sådana missförhållanden som uppdragats i samband med förfarandet och på tillämpningen av bestämmelser som reglerar förfarandet. Under verksamhetsåret konstaterades det i två avgöranden som berörde social- och hälsovårdsförvaltningen att det före-

kommit så betydande missförhållanden i verksamheten att dessa föranledde en anmärkning.

Långa behandlingstider kan äventyra tillgodoseendet av rättigheter

I ett fall konstaterades det att det hade uppkommit dröjsmål vid behandlingen av begäranden om omprövning av beslut som fattats med stöd av lagen om service och stöd på grund av handikapp. Enligt förvaltningslagen ska en begäran om omprövning behandlas skyndsamt. Behandlingen av den ena omprövningsbegäran hade fördröjts med flera år, eftersom den inte hade registrerats i stadens ärendehanteringssystem och därför inte tagits till behandling eller avgörande. Vid sammanställandet av den utredning angående ärendet som gavs till justitiekanslersämbetet hade begäran påträffats bland de handlingar som en pensionerad tjänsteinnehavare lämnat efter sig. Begäran hade tagits till behandling först då. I det aktuella fallet var det fråga om den grundlagsenliga rätten att få sin sak behandlad på ett behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål, samt om individens rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter behandlat av en domstol. Klaganden hade inte fått något beslut med anledning av sin omprövningsbegäran och hade därmed inte haft möjlighet att föra ärendet vidare till förvaltningsdomstolen för prövning. Ytterst var det dock fråga om huruvida klaganden hade rätt till sådan social trygghet som klaganden ansökt om, dvs. sådan service som föreskrivs i lagen om service och stöd på grund av handikapp. Denna service var å sin sida av betydelse också för tillgodoseendet av klagandens övriga rättigheter, såsom rätten att delta i samhällelig verksamhet. I en dylik situation kan den allvarligaste följden vara att den berörda personen inte får den ser-

vice han eller hon skulle vara berättigad till och som skulle främja tillgodoseendet av hans eller hennes övriga rättigheter. De grundläggande fri- och rättigheterna bildar en helhet, där tillgodoseendet av en fri- eller rättighet även främjar tillgodoseendet av andra fri- och rättigheter.

I det aktuella fallet hade man inte agerat omsorgsfullt, vilket hade lett till att det uppkommit ett oskäligt dröjsmål vid ärendets behandling. Bristerna vid behandlingen hade i praktiken hindrat klaganden från att föra ärendet till domstolen för prövning. Förfarandet stred i så stor utsträckning mot de krav som ställs på behandlingens snabbhet och kvalitet att biträdande justitiekanslern bedömde att det var motiverat att ge stadens grundtrygghetsnämnd en anmärkning. Enligt stadens utredning hade processen för behandling av omprövningsbegäranden sedermera utvecklats, så att liknande situationer inte längre kan uppkomma. Utredningen visade att ärendena registreras i ärendehanteringssystemet omedelbart, vilket garanterar att de tas till behandling.

I det andra fallet där biträdande justitiekanslern bedömde att det fanns skäl att ge en anmärkning var det fråga om att det vid ett regionförvaltningsverk hade uppkommit dröjsmål vid behandlingen av ärenden som berörde klagan över barnskyddet. Under det laglighetskontrollbesök som biträdande justitiekanslern gjorde hos regionförvaltningsverket år 2018 framgick det att ärenden som berörde klagan över barnskyddet hade hopat sig vid regionförvaltningsverket under de senaste åren och varit under behandling länge, samt att man inte systematiskt hade följt upp behandlingen av dessa ärenden vid regionförvaltningsverket. Biträdande justitiekanslern beslutade undersöka saken på eget initiativ, eftersom det verkade som om dröjsmålen kunde höra samman med en mer omfattande frågeställning om hur behandlingen av ärenden som berör klagan organiserats och om hur verksamheten

leds. Dessutom var det fråga om tillgodoseendet av rättigheterna för barn, dvs. personer som är i en mycket utsatt ställning. Det fanns risk för att de långa behandlingstiderna äventyrade tillgodoseendet av barns rättigheter och i värsta fall också deras hälsa och säkerhet. Avsikten med att uppfylla de krav som ställs på förfarandet, behandlingstiden och adekvat behandling av ärendena var även i det aktuella fallet att se till att de övriga rättigheter som tillkommer barn blir tillgodosedda. Det är av betydelse att ärenden som berör klagan behandlas utan dröjsmål, så att eventuella korrigerande åtgärder kan vidtas snabbt och så att man kan undvika att det felaktiga förfarandet fortgår och samtidigt hindra att eventuella rättsskränkningar upprepas. Det är viktigt att serviceproducenten får respons vid rätt tid också för att verksamheten ska kunna utvecklas.

I samband med utredningen av ärendet framgick det att behandlingen av ärenden rörande klagan hade påverkats både av interna omständigheter och av externa faktorer, varav en del var sådana som regionförvaltningsverket inte haft möjlighet att påverka. Regionförvaltningsverkets resurser hade under flera år varit knappa. Orsakerna till de knappa resurserna hade utgjorts förutom av omständigheter som hänfört sig till personalen även av statens produktivetsmål och av förfaranden som inverkat på personalmängden och tillsättandet av tjänster, vilka påverkat regionförvaltningsverkets interna möjligheter att åtgärda situationen. Biträdande justitiekanslern betraktade det som problematiskt att även sådana små förändringar rörande personalen som i sig är normala inom arbetslivet kan påverka möjligheterna att sköta lagstadgade uppgifter korrekt, då det är fråga om uppgifter som kräver gedigen sakkunskap och då de till buds stående resurserna är knappa. När det gäller personalmängden och personalens sakkunskap ansåg han att man bör kunna ta hänsyn till risken för den aktuella typen

av förändringar som hör till arbetslivet. Enligt biträdande justitiekanslern var detta något som inte gällde bara en viss myndighet, utan som mer generellt berörde resurserna inom förvaltningen och fördelningen av dem.

Regionförvaltningsverkets begränsade resurser förklarade dock inte i sig dröjsmålen vid behandlingen av ärenden rörande klagan. Därför granskades saken också med avseende på ledningen av regionförvaltningsverkets verksamhet. I ärendet undersökte man vilken information regionförvaltningsverket haft tillgång till för att följa upp behandlingstiderna och hur denna information hade använts samt vilka åtgärder den föranlett. Det framgick att den till buds stående informationen uppenbart inte varit av rätt slag med tanke på ledningen av verksamheten. Det framgick inte helt entydigt hur informationen hade förmedlats vidare till olika enheter inom regionförvaltningsverket, och händelsekedjan förblev således i viss mån oklar. Det uppkom emellertid en bild av att verksamheten i viss mån varit osystematisk och av att ansvarsförhållandena vid regionförvaltningsverket varit oklara. Det verkade som om det inte funnits tillgång till rätt information vid rätt tid och på rätt plats. De ärenden som berörde klagan över barnskyddet hade i varje fall hopat sig under hela den tid regionförvaltningsverket varit verksamt. Det hade uppkommit avsevärda dröjsmål vid behandlingen av dessa ärenden, och situationen stod således i strid med grundlagen och förvaltningslagen. Regionförvaltningsverkets högsta ledning, som svarar för verksamhetens effektivitet och för uppnåendet av resultatmålen, borde ha vidtagit mer verkningfulla åtgärder tidigare än vad som varit fallet. I detta syfte borde regionförvaltningsverkets högsta ledning också ha följt behandlingstiderna noggrannare och ha fäst vikt vid hur de utvecklades. Biträdande justitiekanslern betraktade den uppkomna situationen som synnerligen allvarlig

och ansåg, på basis av en helhetsbedömning av de omständigheter som hänförde sig till det aktuella fallet, att det fanns skäl att ge regionförvaltningsverkets överdirektör en anmärkning på grund av att direktören handlat i strid med lag och föreskrivna förpliktelser.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut också på ett mer generellt plan att regionförvaltningsverken befinner sig i en situation där de inte klarar av att i tillräcklig omfattning utöva föregripande och förebyggande styrnings- och tillsynsverksamhet, trots att man genom sådan verksamhet bäst kan trygga rättigheterna för de barn som är klienter inom barnskyddet. Biträdande justitiekanslern sände sitt beslut förutom till regionförvaltningsverket även till finansministeriet, och bad ministeriet meddela vilka utredningsåtgärder och andra åtgärder ministeriet skulle vidta för att se till att regionförvaltningsverkens behandlingstider för ärenden rörande klagan blir lagenliga. Han bad dessutom ministeriet meddela hur ministeriet strävar efter att säkerställa att regionförvaltningsverken når de resultatmål som berör systematisk och förebyggande styrnings- och tillsynsverksamhet. Biträdande justitiekanslern bad även social- och hälsovårdsministeriet meddela med vilka åtgärder ministeriet kunde bidra till att regionförvaltningsverken når den målsättning som innebär att de ska utöva systematisk och förebyggande styrnings- och tillsynsverksamhet istället för sådan reaktiv tillsyn som utövas i efterhand.

Det var synnerligen positivt att notera att ministerierna hade vidtagit konkreta åtgärder för att utveckla styrnings- och tillsynsverksamheten såväl vid det aktuella regionförvaltningsverket som vid de övriga regionförvaltningsverken, så att rättigheterna för barn som är klienter inom barnskyddet kan tryggas bättre än förut med hjälp av de metoder som styrningen och tillsynen erbjuder. Finansministeriet meddelade bl.a.

att regionförvaltningsverken skulle anvisas permanenta tilläggsresurser för tillsynen över barnskyddet och för behandlingen av ärenden rörande klagan samt för övriga tillsyns- och styrningsuppgifter inom social- och hälsovården (rörande äldre och personer med funktionsnedsättning). Finansministeriet hade tillsammans med social- och hälsovårdsministeriet tillsatt en uppföljningsgrupp för regionförvaltningsverkens tillsyn över barnskyddet, som getts till uppgift bl.a. att säkerställa att de missförhållanden som uppdagats i det berörda regionförvaltningsverkets ledning och verksamhet skulle åtgärdas och att man klarar av att iakttä de behandlingstider som eftersträvas inom tillsynen över barnskyddet, samt att målsättningen att nå en ovan beskriven förskjutning av tyngdpunkten för tillsynen uppnås vid alla regionförvaltningsverk. Social- och hälsovårdsministeriet uppgav i sitt svar att ministeriet bl.a. höll på att utarbeta indikatorer för att kunna bedöma effektiveringen av verksamheten och att ministeriet tillsammans med regionförvaltningsverken skulle ordna utbildning angående ändringarna i barnskyddslagen samt meddela kommunerna anvisningar för effektivisering av tillsynen över de barnskyddsenheter som finns inom kommunernas område.

Justitiekanslern hade redan år 2015 granskat de resurser som regionförvaltningsverken tilldelats för tillsynen över och styrningen av barnskyddet. Han konstaterade redan då att resurserna var knappa och att de begränsade resurserna orsakade problem som återspeglade sig bl.a. i behandlingstiderna.

Det ovan refererade ärendet, som avgjordes av biträdande justitiekanslern, visade att övervakningen av en enskild procedurbestämmelse kan leda till att mer omfattande problem som hänför sig till verksamheten och strukturerna uppdagas, och att man genom att fästa vikt vid och befatta sig med sådana problem samtidigt kan främja till-

godoseendet av de övriga grundläggande fri- och rättigheterna.

Tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna vid könsmedveten assistans

Under verksamhetsåret avgjorde biträdande justitiekanslern ett ärende som han tagit till prövning på eget initiativ, gällande tillgodoseendet av självbestämmanderätten för personer med funktionsnedsättning som bor i servicebostäder. Ärendet gällde könsmedveten assistans i situationer med stark anknytning till privatlivet och integriteten (t.ex. påklädning och skötsel av intimhygien). Det var fråga om att personer med funktionsnedsättning inte nödvändigtvis kan påverka vem som assisterar dem i dylika situationer. Exempelvis kan assistentens kön vara av stor betydelse för hur en person med funktionsnedsättning upplever assistansen i den aktuella situationen. I avgörandet betonades tolkningen av artikel 4.3 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (personer med funktionsnedsättning ska involveras i genomförandet av konventionen och i andra beslutsfattande processer angående frågor som berör dem, genom de organisationer som företräder dem) samt konkretiseringen och tillämpningen av artikelns innehåll. Saken behandlades i avgörandet ur två olika synvinklar. Det var för det första fråga om involverandet av personer med funktionsnedsättning i utarbetandet av lagstiftning och sådana anvisningar som baserar sig på lagstiftningen. För det andra var det fråga om rätten för personer med funktionsnedsättning att påverka de situationer där de blir assisterade.

I ärendet framgick det att Valvira hade gjort en utredning om hur självbestämmanderätten för personer med funktionsnedsättning tillgodo-

ses i samband med boende- och anstaltservice, men att varken personer med funktionsnedsättning eller representanter för organisationer som företräder dem varit delaktiga i utredningen. I avgörandet bedömde biträdande justitiekanslern bl.a. hurdan delaktighet enskilda myndigheter förpliktas trygga med stöd av artikel 4.3 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, tillsammans med den skyldighet att främja den enskildes möjligheter att delta och påverka som åläggs det allmänna i 14 § 4 mom. i grundlagen, i samband med en ovan avsedd utredning av hur självbestämmanderätten för personer med funktionsnedsättning tillgodoses. I avgörandet betonades det att myndigheterna ska verkställa konventionens bestämmelser på eget initiativ, samt att syftet med konventionen är att de facto påverka det dagliga livet för personer med funktionsnedsättning.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att det faktiska tillgodoseendet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning förutsätter att dessa personer involveras i sådana lagstiftningsprojekt som berör dem och i utarbetandet av anvisningar som berör lagtillämpningen, så att lagstiftningen och anvisningarna i praktiken blir förenliga med dessa personers intressen och rättigheter. Eftersom den information som samlas in om tillgodoseendet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning används som hjälp vid tillsynen och beslutsfattandet samt vid beredningen av lagstiftning och anvisningar, är informationen av faktisk betydelse för tillgodoseendet av dessa personers rättigheter. Därför kan det anses viktigt att personer med funktionsnedsättning blir hörda i samband med utarbetandet av den aktuella typen av utredningar. Vid bedömningen av denna fråga betonades även syftet med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, dvs. att åstadkomma en genuin förändring av ställningen för perso-

ner med funktionsnedsättning och deras vardagsliv. Dessutom betonades det att konventionen förpliktar myndigheterna att på eget initiativ samråda med och aktivt involvera personer med funktionsnedsättning i beslutsprocesserna.

Grundlagsutskottets ställningstagande rörande 14 § 4 mom. i grundlagen visar att den uppgift att främja den enskildes möjligheter att delta och påverka som anges i denna bestämmelse kan skötas på ett pragmatiskt sätt. Deltagandet behöver inte ske i någon särskild form eller genomföras inom ramen för några givna strukturer. Biträdande justitiekanslern konstaterade, med beaktade också av den skyldighet som åläggs det allmänna i 22 § i grundlagen, dvs. att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses, att tillgodoseendet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning i det aktuella fallet skulle ha främjats i enlighet med syftet med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och i enlighet med konventionens bestämmelse om delaktighet ifall personer med funktionsnedsättning hade involverats i utredningen rörande deras självbestämmanderätt direkt, inte bara genom att representeras av organisationer som företräder dem. Eftersom konventionen emellertid inte enligt sin ordalydelse förpliktar till detta, konstaterade biträdande justitiekanslern att personer med funktionsnedsättning borde ha involverats i utredningen åtminstone via organisationer som företräder dem.

Bestämmelser om självbestämmanderätten finns förutom i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och i grundlagen också i socialvårdslagstiftningen. De aktuella bestämmelserna och de anvisningar som anknyter till dem är av allmän karaktär, och det finns inga uttryckliga anvisningar t.ex. om skötseln av intimhygien för personer med funktionsnedsättning. Människorättskommittén för

personer med funktionsnedsättning, som är en bestående kommitté vid Människorättscentrets människorättsdelegation, gav ett utlåtande i ärendet där delegationen konstaterade att hörandet av personer med funktionsnedsättning och beaktandet av deras åsikt inte har lyfts fram tillräckligt väl i de nämnda anvisningarna, och att anvisningarna inte är tillräckliga eller verkningfulla och inte heller förenliga med artikel 4.3 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Rättigheterna för personer med funktionsnedsättning tillgodoses i praktiken i de situationer där personerna behöver assistans. I dessa situationer avgörs således också vilken betydelse man tillmäter de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna för personer med funktionsnedsättning, såsom självbestämmanderätten och rätten till integritet. Därför är de anvisningar som iakttas i det praktiska arbetet av särskild betydelse när det gäller att beakta och tillgodose de nämnda rättigheterna.

Biträdande justitiekanslern ansåg att anvisningarna i fråga inte är tillräckliga, och konstaterade att det borde finnas mer konkreta anvisningar om rättigheterna för personer med funktionsnedsättning när det gäller könsmedveten assistans och andra situationer där det bör fästas särskild vikt vid tillgodoseendet av dessa personers rättigheter, och där målsättningen bör vara att rättigheterna om möjligt tillgodoses till fullo. När det gäller utarbetandet av anvisningar konstaterade han att personer med funktionsnedsättning ska involveras i processen bl.a. genom att deras erfarenheter utreds. Det finns en rättslig skyldighet som förpliktar till detta, men det är även fråga om att man ska se till att anvisningarna kan tillämpas i vardagslivet. I beslutet konstaterades det att anvisningarna om könsmedveten assistans ska beaktas också i de anvisningar som berör klientplaner och motsvarande planer som ska utarbetas för personer med funktionsnedsättning,

liksom i anvisningarna rörande sådana planer för självkontroll som ska utarbetas för olika enheter inom socialvården i syfte att utöva tillsyn över vårdens kvalitet och klienternas rättsskydd.

Biträdande justitiekanslern bad social- och hälsovårdsministeriet underrätta om vilka åtgärder ministeriet vidtagit med anledning av beslutet. Ministeriet uppgav i sitt svar till justitiekanslersämbetet att den elektroniska handboken om funktionshinderservice, som Institutet för hälsa och välfärd (THL) svarar för, hade utökats med ett avsnitt om assistentens kön, vilket tagits in i den del av handboken som berör främjande av självbestämmanderätten. Vidare uppgav ministeriet att åsikterna bland personer med funktionsnedsättning kan utredas på det sätt som THL presenterat i sitt yttrande, genom en enkät vars resultat man kan tillgodogöra sig vid styrningen av och tillsynen över socialvården samt i samband med utbildningen. Av svaret framgick det även att Valvira skulle utöka anvisningarna om klientens rätt att delta och påverka planeringen och genomförandet av de tjänster som tillhandahålls dem med konkreta exempel på könsmedveten assistans. Dessa anvisningar finns tillgängliga på Valviras webbplats. Enligt svaret skulle Valvira också utöka blanketten för planen rörande egenkontroll av socialtjänster med anvisningar om könsmedveten assistans.

Under laglighetskontrollbesöken låg fokus vid barnskyddet samt vid mentalvårdstjänsterna för barn och unga

Biträdande justitiekanslern utförde under år 2018 laglighetskontrollbesök hos flera regionförvaltningsverk och hos några kommuner. Temat för besöken var tillhandahållandet av barnskydd samt tillsynen över barnskyddet. I anslutning till

samma tema utförde han ännu under år 2019 laglighetskontrollbesök hos Regionförvaltningsverket i Södra Finland och hos Valvira. Under dessa laglighetskontrollbesök framgick det att barn och unga som är klienter inom barnskyddet inte alltid får sådan psykiatrisk vård som de behöver och att man vid barnskyddsenheterna tvingas ta hand om alltför svårskötta barn och unga. Under besöken framgick det också att det förekommer en uppfattning om att det ibland t.o.m. händer att psykiatrisk vård ersätts med barnskyddsåtgärder. Under verksamhetsåret meddelade biträdande justitiekanslern även ett åtgärdsavgörande där det konstaterades att en placering av ett barn inom barnskyddets öppenvård hade berott på att en undersöknings- och vårdperiod inom psykiatrin hade fördröjts.

I samband med de laglighetskontrollbesök som gjorts på olika håll i landet hade man fått så liknande uppgifter om problemen rörande tillgången till psykiatrisk vård för barn och unga att biträdande justitiekanslern beslutade fortsätta utreda saken i samband med de laglighetskontrollbesök som berörde olika sjukvårdsdistrikt och städer. Under år 2019 gjorde han i detta syfte laglighetskontrollbesök hos Birkalands sjukvårdsdistrikt och Tammerfors stad. Man har för avsikt att fortsätta utföra laglighetskontrollbesök för att undersöka denna fråga också under år 2020, var- efter det torde vara möjligt att dra vissa slutsatser om tillgången till och tillhandahållandet av psykiatrisk vård för barn och unga. Redan nu kan man dock konstatera att ett av problemen i fråga om mentalvårdstjänsterna och den psykiatriska vården för barn och unga verkar utgöras av realiseringen av vården och i synnerhet av verifieringen av vårdens verkningsfullhet, liksom av de divergerande uppfattningar som förekommer inom socialvården och hälso- och sjukvården om vilka tjänster barn och unga är i behov av. De ovan nämnda laglighetskontrollbesöken visade

också tydligt att det saknas en sådan serviceenhet för barn och unga där dessa vid behov skulle kunna tillhandahållas både barnskyddstjänster och psykiatriska tjänster.

Utlåtanden

I anslutning till statsrådsövervakningen gavs under verksamhetsåret dessutom följande utlåtanden som berörde social- och hälsovårdsförvaltningen:

- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om Genomcentret och om förutsättningarna för behandling av genomdata (OKV/19/20/2019), se s. 76
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av barnskyddslagen (OKV/31/20/2019) se s. 77
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av 15 och 20 § samt temporär ändring av 20 § i äldreomsorgslagen (OKV/57/20/2019), se s. 73

Avgöranden

MINISTERIET

Rättigheterna för personer med funktionsnedsättning vid könsmedveten assistans

Biträdande justitiekanslern delgav social- och hälsovårdsministeriet sina synpunkter på tillgodoseendet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Enligt honom var de anvisningar om könsmedveten assistans som berör t.ex. tvättning, påklädning och vårdåtgärder otillräckliga. I anvisningarna borde det tas bättre hänsyn till jämlikheten och självbestäm-

manderätten för personer med funktionsnedsättning samt till de rättigheter som hör samman med integriteten. Han framställde även ett önskemål om att ministeriet skulle utreda hur personer med funktionsnedsättning upplever att deras rättigheter tillgodoses i samband med könsmedveten assistans.

Uppgifter i pressen visade att det förekom brister vid tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna för personer med funktionsnedsättning i situationer med anknytning till skötsel av intimhygien. Med anledning av dessa uppgifter beslutade biträdande justitiekanslern undersöka saken på eget initiativ. Skötsel av intimhygien är en åtgärd som innebär ett kraftigt ingrepp i den assisterade personens privatliv, integritet och självbestämmanderätt. Eftersom det är fråga om känsliga situationer får de nämnda grundläggande fri- och rättigheterna en särskild betydelse i detta sammanhang.

Bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning förpliktar framför allt till tillgodoseende av individens självbestämmanderätt och rätt att bestämma över sin kropp, med beaktande av de konkreta krav som vården och omsorgen ställer. I socialvårdslagstiftningen betonas generellt vikten av att respektera rättigheterna för personer med funktionsnedsättning och av att ta hänsyn till deras intressen och åsikter.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det uttryckligen är i samband med praktisk assistans, där de aktuella bestämmelserna ska iakttas, som rättigheterna för personer med funktionsnedsättning antingen blir tillgodosedda eller inte blir tillgodosedda. Det finns inga uttryckliga bestämmelser om skötsel av intimhygien för personer med funktionsnedsättning i servicebostäder, och enligt den utredning som erhållits i ärendet finns det inte heller några anvisningar som skulle

betona deras rättigheter i denna situation, framför allt rätten till delaktighet. Biträdande justitiekanslern framhöll att det rådande rättsläget inte är förenligt med bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna, eftersom personer med funktionsnedsättning inte garanteras rätt att konkret påverka vem som assisterar dem. Enligt biträdande justitiekanslern borde könsmedveten assistans uppmärksammas i de anvisningar om utarbetandet av klientplaner som styr den praktiska assistansen. Dessutom borde de risker som hör samman med könsmedveten assistans behandlas också i planerna för egenkontroll.

Vidare uppmärksammade biträdande justitiekanslern Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) på vikten av att iakttä FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Konventionen förpliktar till att involvera organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning i sådana utredningar och undersökningar rörande rättigheterna för personer med funktionsnedsättning som påverkar tillsynen och beslutsfattandet, samt i beredningen av lagstiftning och anvisningar. Valvira hade emellertid inte agerat på detta sätt då Valvira år 2017 gjorde en utredning om hur självbestämmanderätten för personer med funktionsnedsättning tillgodoses i samband med boende- och anstaltservice. Biträdande justitiekanslern framhöll att de grundläggande fri- och rättigheterna för personer med funktionsnedsättning skulle ha tillgodosetts bättre ifall personer med funktionsnedsättning hade involverats i utredningen rörande deras självbestämmanderätt direkt och inte bara genom att representeras av organisationer som företräder dem, trots att konventionen i sig inte förpliktar till detta. Ett sådant förfarande skulle enligt biträdande justitiekanslern ha varit förenligt med den allmänna målsättningen och syftet med konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Dessutom hänvisade han till grundlagen, där det allmänna har ålagts en skyldighet att främja den enskildes möjligheter att delta i samhälls- och verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv (OKV/1/50/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Tillhandahållandet av rådgivning för klienter inom förvaltningen

Justitiekanslern delgav social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet samt den förvaltning som är underställd dessa ministerier sin uppfattning om den rådgivningsskyldighet som föreskrivs i förvaltningslagen, och tog ställning till behovet av en översyn av lagstiftningen.

Justitiekanslern beslutade på eget initiativ undersöka ett fall där en person som arbetat inom ramen för arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte hade instämts att vittna vid tingsrätten. Personen hade pga. avgivandet av vittnesmålet varit frånvarande från arbetsverksamheten under den aktuella dagen, och hade inte betalats arbetsmarknadsstöd för denna dag.

Justitiekanslern förenade sig med den allmänna ståndpunkt som arbets- och näringsministeriet framfört i sitt utlåtande, dvs. att lagändringar ska grunda sig på ett tydligt samhälleligt behov och att man inte kan dra alltför långtgående slutsatser på grundval av ett enskilt fall. Enligt justitiekanslern kan ett enskilt fall emellertid vittna om en brist eller konflikt i en lag, som antingen direkt kan föranleda rättsförluster eller medföra betydande risker eller orimliga påföljder för en individ. I det aktuella fallet kunde det åtminstone ur individens synvinkel anses vara fråga om en situation där det förelåg en konflikt mellan förpliktelser som angetts i lag och som sanktionerats med olika påföljder eller förlust av förmåner.

Enligt justitiekanslern accentuerades rådgivningens betydelse i denna situation, där de lagstadgade förpliktelserna verkade vara motstridiga. Behovet av rådgivning ska granskas med avseende på kunderna och deras servicebehov, samt med tanke på kundernas faktiska möjligheter att sköta sina ärenden hos förvaltningen. Enligt motiveringen till den regeringsproposition som berör förvaltningslagen ska möjligheterna att utträtta ärenden i mån av möjlighet ordnas så att den som utträttar ärenden hos förvaltningen lätt kan bilda sig en helhetsuppfattning om innehållet i den service som behövs för skötseln av hans eller hennes ärende och om de åtgärder som ansluter sig till detta. Med tanke på rättsskyddet är det av väsentlig betydelse att arbetssökandena lätt och utan dröjsmål kan få korrekt rådgivning i fråga om sina ärenden. De som betalar ut arbetslöshetsförmåner och den som på kommunens vägnar ordnar arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte ska säkerställa att en arbetssökande t.ex. på webben och genom övrig kundbetjäning ges tydlig och begriplig rådgivning om frånvaro från arbetsverksamhet. Ifall frånvaron beror på att personen varit vittne vid en domstol, är det korrekt att hänvisa personen att vända sig till rättsväsendet för att få rådgivning.

Enligt justitiekanslerns uppfattning fanns det skäl att vid sidan av den rådgivning som myndigheterna tillhandahåller säkerställa att tillämpningen av bestämmelserna i lagen om utkomstskydd för arbetslösa och rådgivningen om utträttandet av ärenden som regleras i den nämnda lagen samt rådgivningen om vittnets skyldigheter och ersättandet av bevisningskostnader tillsammans ger en helhetsbild av vilka åtgärder som hänför sig till skötseln av ärendet i sådana fall där en person som deltar i arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte eller i annan service som främjar sysselsättningen inkallas att vittna vid en rättegång. UF-centret hade i sin utredning

också presenterat eventuella behov av att förtydliga lagstiftningen. Enligt justitiekanslerns uppfattning kan dessa behov bedömas i samband med de övriga lagstiftningsreformer som krävs i fråga om utkomstskyddet för arbetslösa, samtidigt som anordnandet av rådgivning utreds som helhet. Justitiekanslern ansåg att det fanns skäl för social- och hälsovårdsministeriet och arbets- och näringsministeriet att även tillsammans med justitieministeriet och representanter för rättsväsendet bedöma huruvida rådgivningen utgör en tillräckligt tydlig helhet, eftersom klienten i den typ av situation som aktualiserades i det aktuella fallet blir tvungen att stå i kontakt med flera olika myndigheter och därmed får information från flera olika håll. Efter att saken har utretts kan man bedöma om det även finns behov av att revidera lagen om utkomstskydd för arbetslösa, för att dra försorg om rättvist bemötande och skälighet också i mer sällsynta fall (OKV/6/50/2018; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Irma Tolmunen).

Social- och hälsovårdsministeriets personaljulfest

Social- och hälsovårdsministeriet hade ordnat en julfest av religiös karaktär för sin personal. Enligt det klagomål som anfördes över saken var festen en julgudstjänst. Ministeriet hade inte ordnat något motsvarande alternativt evenemang, trots att detta begärts. Enligt klagomålet hade ministeriet genom sitt förfarande diskriminerat den icke-kristna personalen och försummat att iaktta sådan neutralitet rörande övertygelser som det allmänna förutsätts iaktta.

Av utredningen framgick det att det evenemang som ordnats i kyrkans lokaler var av religiös karaktär. Det var fråga om en tradition där detta evenemang ordnats sedan många år tillbaka. Evenemanget arrangerades av frivilliga anställda

vid ministeriet, medan ministeriet bekostade kafeserveringen vid evenemanget. I den inbjudan som riktats till personalen hade evenemanget karaktäriserats som "SHM:s julkyrka". Personalen hade dessutom fått delta i evenemanget under arbetstid, av vilket man likaså kunde sluta sig till att ministeriet var evenemangets arrangör. Det faktum att deltagandet i evenemanget skedde under arbetstid kunde även innebära att anställda vid ministeriet försattes i en ojämlik ställning.

I ljuset av de principer om religionsfrihet och jämlikhet som framgår av grundlagen, i synnerhet den negativa religionsfriheten, ansåg justitiekanslern att det i rättsligt avseende skulle vara mer motiverat att representanter för statsmakten avhåller sig från att ordna religiösa evenemang för sin personal under arbetstid och inte heller medverkar till att ordna dylika evenemang. Det är i och för sig värdefullt att följa traditioner, men när det gäller myndigheternas verksamhet ska saken i första hand granskas med avseende på att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ska tillgodoses till fullo. Det allmänna ska se till att religionsfriheten och jämlikheten tillgodoses. Justitiekanslern delgav social- och hälsovårdsministeriet sin uppfattning för kännedom (OKV/53/1/2019; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Minna Ruuskanen)

Överföring av en skrivelse till den behöriga myndigheten

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav social- och hälsovårdsministeriet sin uppfattning om att överföringen av ett dokument hade fördröjts i strid med förvaltningslagen. Enligt hans uppfattning borde saken ha skötts snabbare än vad som varit fallet.

I det aktuella fallet hade det räckt ca 4,5 månader innan den skrivelse som klaganden

rubricerat som en klagan och riktat till social- och hälsovårdsministeriet hade överförts till den behöriga myndigheten. I skrivelsen var det inte fråga om ett sådant ärende att det dröjsmål som uppkommit vid ärendets behandling kunde ha orsakat klaganden några rättsförluster eller andra rättskränkningar. Ärendets behandling krävde dock inte några särskilda åtgärder från ministeriets sida, utan det skulle ha varit möjligt för ministeriet att överföra skrivelsen tämligen snabbt. Den tid som förlöpt innan ärendet överförts hade fördröjt ärendets behandling med flera månader. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att förvaltningslagen uttryckligen förutsätter att handlingar ska överföras utan dröjsmål (OKV/565/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Marjo Mustonen).

TILLSTÅNDS- OCH TILLSYNSVERKET FÖR SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDEN (VALVIRA)

Formuleringar i samband med rådgivning

Biträdande justitiekanslern ansåg att de formuleringar som en tjänsteman använt i ett e-postmeddelande till klaganden inte var helt välöverbäddade. Han delgav Valvira samt den berörda tjänstemannen sina synpunkter på saken.

Tjänstemannen hade i sitt e-postmeddelande till klaganden uppgett att tjänstemannen inte längre hade för avsikt att besvara klagandens e-postmeddelanden. Av meddelandet kunde man få den uppfattningen att inget av klagandens meddelanden i ärendet skulle besvaras, trots att avsikten uppenbarligen varit att förmedla att tjänstemannen inte skulle besvara ytterligare

meddelanden om en viss fråga som redan hade besvarats. Biträdande justitiekanslern ansåg således att formuleringen i meddelandet inte varit alldeles lyckad. Tjänstemannen hade dessutom använt uttrycket ”besvärslig” om klaganden, vilket inte kunde betraktas som behövt med tanke på syftet med meddelandet. Dessutom var det troligt att klaganden kunde uppfatta uttrycket som kränkande. En tjänsteman ska med tanke på förvaltningslagens krav på gott språkbruk vara återhållsam med att använda dylika uttryck (OKV/1776/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

FOLKPENSIONSANSTALTEN (FPA)

FPA ska förbättra sina samiskspråkiga tjänster

Enligt biträdande justitiekanslern hade FPA försummat att utveckla sina samiskspråkiga tjänster på det sätt som grundlagen och samiska språklagen förutsätter. Avsaknaden av möjligheter att uträtta ärenden på samiska via webben innebär en kränkning av jämlikheten för samiskspråkiga vid erhållandet av tjänster hos FPA. Dessutom konstaterades det att FPA:s personal framför allt inom samernas hembygdsområde ska klara av att betjäna kunderna också på samiska. Biträdande justitiekanslern ansåg att det fanns skäl för FPA att fästa särskild vikt vid åtgärdandet av saken.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att FPA ska dra försorg om tillgodoseendet och främjandet av de språkliga rättigheterna för samiskspråkiga. Av denna anledning bad han FPA underrätta justitiekanslersämbetet om de åtgärder med hjälp av vilka FPA tryggar tillhandahållandet av samiskspråkiga tjänster på det sätt som de samiskspråkigas rättigheter kräver.

Välfungerande webbtjänster är av särskilt stor betydelse då digitaliseringen av förvaltningen utvecklas och utökas. Det är inte förenligt med de språkliga rättigheterna eller med likabehandlingen av samiskspråkiga att denna betjäningsskanal inte kan anlitas av samiskspråkiga kunder. Skäl som hör samman med det samiska språkets teckenuppsättning kan inte betraktas som en godtagbar orsak till att samiskspråkiga i detta sammanhang försätts i en annorlunda situation än andra. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning accentueras vikten av FPA:s e-tjänster och nyttan av digitaliseringen uttryckligen inom samernas hembygdsområde, eftersom avstånden inom denna region är långa och FPA:s verksamhetsställen inom regionen är få i förhållande till områdets geografiska storlek.

Samiska språklagen förutsätter att personalen kan tillhandahålla betjäning också på samiska, och att personalen har sådana kunskaper i samiska som krävs för skötseln av myndighetsuppgifter. Enligt samiska språklagens bestämmelser ska myndigheterna se till att dessa krav uppfylls då de anställer personal. Eftersom samiska språklagen varit gällande redan i 15 år, borde FPA genom rekryteringar och utbildning i samiska språket ha tryggt tillgången till personal med kunskaper i samiska.

Samiska språklagen förutsätter bl.a. att de blanketter som är avsedda för allmänheten och de anvisningar som berör ifyllningen av blanketterna ska tillhandahållas också på samiska inom samernas hembygdsområde. FPA konstaterade i sin utredning att man hade som målsättning att låta översätta de viktigaste blanketterna rörande olika förmåner till alla tre samiska språk och offentliggöra dem på FPA:s webbplats. Vid de FPA-enheter som finns inom samernas hembygdsområde ska blanketterna läggas fram synligt. Enligt biträdande justitiekanslern väcktes emellertid en fråga om huruvida broschyrer och blanket-

ter skulle offentliggöras på samiska i tillräckligt stor utsträckning i förhållande till behovet, samt en fråga om huruvida språklagens krav uppfylls i detta sammanhang.

FPA höll vid den aktuella tidpunkten på att kartlägga och utveckla sina tjänster på samiska. Projektplanen var under behandling, men ännu inte godkänd. FPA konstaterade att det är fråga om långsiktigt och systematiskt utvecklingsarbete, vars syfte är att samernas språkliga rättigheter ska tillgodoses och alla de förpliktelser som föreskrivs i språklagen ska uppfyllas. Med tanke på att språklagen varit gällande redan länge hade detta utvecklingsarbete enligt biträdande justitiekanslern fördröjts. Detsamma gällde även då saken granskades utifrån de förpliktelser som anges i grundlagen och i de internationella konventionerna om de mänskliga rättigheterna. Det som FPA presenterat i sin utredning visade att avsikten var att dessa förpliktelser skulle uppfyllas.

Vidare fanns det enligt biträdande justitiekanslern skäl för FPA att ytterligare utveckla tjänsterna för samiskspråkiga kunder i samband med förfarandet för direktersättning av taxiresor. FPA hade vidtagit korrigerande åtgärder gällande direktersättningsförfarandet i anslutning till taxiresor först efter att ha fått respons om saken. Hos FPA hade man inte från första början fäst tillräcklig uppmärksamhet vid betjäandet av samiskspråkiga kunder (OKV/1161/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Behandlingen av utkomststödsärenden

Biträdande justitiekanslern gav FPA en anmärkning på grund av dess lagstridiga förfarande pga. att FPA i ett fall inte hade motiverat sina beslut om grundläggande utkomststöd i enlighet med

förvaltningslagen. Ett av besluten var dessutom inte förenligt med lagen om utkomststöd. Biträdande justitiekanslern delgav FPA sin uppfattning också om principen om tillitsskydd, som innebär att en privatperson ska kunna lita på att en myndighets verksamhet inte oväntat ändras på ett sätt som inskränker personens rättigheter eller förmåner.

Av ett klagomål framgick det att klaganden hade beviljats grundläggande utkomststöd för ett sköldkörtelläkemedel med animaliskt ursprung för augusti och september 2017. Efter att FPA:s interna anvisningar om utkomststöd och läkemedel preciserats i september 2017 hade FPA bett klaganden lämna in en utredning om användningen av det aktuella läkemedlet, varefter FPA hade inhämtat en bedömning av en sakkunnigläkare och behandlat ärendet i den riksomfattande expertgruppen för hälso- och sjukvårdsutgifter. Därefter hade klaganden beviljats en betalningsförbindelse för läkemedlet endast för de två första veckorna i oktober. Enligt beslutsmotiveringen talade resultaten av den medicinska forskningen inte för användning av sköldkörtelläkemedel med animaliskt ursprung. I beslutet konstaterades det också att grundläggande utkomststöd i fortsättningen inte skulle beviljas för läkemedlet i fråga, eftersom kostnaderna för läkemedlet inte betraktas som nödvändiga hälso- och sjukvårdsutgifter. Klaganden uppmanades vid behov söka sig till den offentliga hälso- och sjukvården för att se över läkemedelsbehandlingen.

Biträdande justitiekanslern ansåg att motiveringen till FPA:s beslut var bristfällig. Han konstaterade att motiveringen inte innefattade någon redogörelse för sakkunnigläkarens bedömning av saken eller för ärendets behandling i expertgruppen, och inte heller för innehållet i bedömningarna eller för hur bedömningarna hade beaktats då ärendet avgjordes. Av motiveringen framgick det inte heller hur den medicinska utredning

som klaganden presenterat hade påverkat avgörandet, trots att expertgruppen hade tagit ställning till utredningen i sin bedömning. Motiveringen innefattade endast ett allmänt ställningstagande till sköldkörtelläkemedel med animaliskt ursprung. I motiveringen behandlades inga individuella omständigheter rörande klaganden eller det aktuella fallet. Den uppenbart schablonmässiga uppmaning som getts klaganden om att denne skulle söka sig till den offentliga hälso- och sjukvården var dessutom ägnad att orsaka förvirring och ovisshet, eftersom klaganden redan var klient inom den offentliga hälso- och sjukvården.

Enligt biträdande justitiekanslern är det väsentligt att besluten motiveras korrekt, både med tanke på parternas rättsskydd och med tanke på förtroendet för myndigheternas verksamhet. Parternas rättsskydd förutsätter att de får kännedom om vilka omständigheter och utredningar som föranlett och påverkat de avgöranden som berör dem. Motiveringarnas betydelse accentueras särskilt då ett ärende avgörs på ett sätt som avviker från den tidigare praxisen. Klaganden hade senare meddelats två beslut om grundläggande utkomststöd som var motiverade på samma bristfälliga sätt.

Biträdande justitiekanslern ansåg att FPA:s beslut var inkorrekt också till den del det konstaterades att grundläggande utkomststöd inte heller i fortsättningen skulle beviljas för sköldkörtelläkemedel med animaliskt ursprung. I detta beslut hade FPA de facto på förhand förkastat klagandens eventuella ansökningar om grundläggande utkomststöd till denna del. Enligt lagen om utkomststöd fastställs utkomststödet per månad eller vid behov för en kortare eller längre tid än detta. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det enligt lagen om utkomststöd inte är möjligt att på förhand fatta ett negativt beslut om utkomststöd för en sådan period för vilken stöd inte har sökts.

Biträdande justitiekanslern ansåg att ändringen av avgörandeprocessen var problematisk också med tanke på den princip om tillitsskydd som anges i förvaltningslagen. Klaganden hade med stöd av de tidigare positiva besluten med fog rätt att förvänta sig att även i fortsättningen bli beviljad grundläggande utkomststöd för läkemedlet i fråga (OKV/11/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

I ett annat fall ansåg biträdande justitiekanslern att FPA skulle gottgöra klaganden för ett dröjsmål vid behandlingen av ett utkomststödsärende och för de fel som skett vid ärendets behandling, samt underrätta biträdande justitiekanslern om sina åtgärder i ärendet.

Klaganden hade ansökt om grundläggande utkomststöd för läkemedelspreparat från och med ingången av år 2017, och i februari 2017 anhållit om en begränsad betalningsförbindelse för dem. Klaganden hade upprepade gånger stått i kontakt med FPA och ställt frågor och begärt råd gällande det ärende som berörde läkemedelspreparaten. Ärendets behandling hade pågått fram till juli 2017 hos FPA.

Klaganden hade före juli 2017 meddelats flera utkomststödsbeslut, men i dem hade det inte tagits ställning till ersättandet av vissa av läkemedelspreparaten. I besluten hade det inte heller motiverats varför klaganden inte hade beviljats grundläggande utkomststöd för preparaten. Enligt biträdande justitiekanslern hade FPA inte fattat besluten om grundläggande utkomststöd och inte heller motiverat dem så som förvaltningslagen förutsätter.

Dessutom uppmärksammade biträdande justitiekanslern FPA på att det förekommit brister i dess rådgivning. Klaganden hade inte fått tillräckligt begriplig eller tydlig betjäning eller råd-

givning i det ärende som berörde ersättandet av läkemedelskostnader.

FPA hade i sin utredning medgett att det skett flera fel i det ärende som berörde klagandens grundläggande utkomststöd, och hade beklagat felen. Biträdande justitiekanslern ansåg dock inte att detta var tillräckligt. Det var fråga om flera fel, och klaganden hade varit tvungen att vara exceptionellt ihärdig och aktiv för att komma i åtnjutande av sina rättigheter, vilket inte var rimligt med tanke på klagandens situation (OKV/2081/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Vidare uppmärksammade biträdande justitiekanslern FPA på dess skyldighet att se till att de utkomststödsbeslut som anstalten meddelar baserar sig på grundligt genomgången utredning.

FPA medgav att klagandens skatteåterbäring i ett fall hade beaktats som inkomst i utkomststödsräkningen, trots att klaganden i sin ansökan om utkomststöd hade uppgett att skatteåterbäringen hade använts för kvittning av skattekulder. Detta hade skett under två efterföljande år. FPA uppgav att det felaktiga förfarandet hade orsakats av oaktsamhet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att bedömningen och avgörandet av ett ärende som behandlas av en myndighet ska basera sig på den utredning som inhämtats i ärendet. Till sådan adekvat behandling av ett ärende som förvaltningslagen förutsätter hör att myndigheten noggrant ska göra sig förtrogen med den utredning som erhållits i ärendet. Så hade emellertid inte skett för klagandens del. Den oaktsamhet som förekommit vid behandlingen av klagandens ärende vittnade å sin sida om problem rörande kvaliteten på FPA:s utkomststödsbeslut. Biträdande justitiekanslern hade redan börjat undersöka dessa problem på eget initiativ

(OKV/2048/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kauppila).

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i ett fall att kunderna har rätt att lita på att myndigheterna handlar på det sätt som avtalats, och uppmärksammade FPA på dess skyldighet att agera i enlighet med detta.

Av ett klagomål framgick det att klaganden hade avtalat med handläggaren av en utkomststödsansökan om att de fakturor som klaganden tillställt FPA skulle betalas direkt till faktureraren. Det gjordes anteckningar om detta på fakturorna. FPA medgav att man inte hade agerat på det avtalade sättet för en av fakturornas del, och beklagade det felaktiga förfarandet (OKV/227/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Outi Kauppila).

I ett annat fall uppmärksammade biträdande justitiekanslern FPA på vikten av att iakttä behandlingsstiderna för utkomststödsansökningar samt på vikten av att utföra noggrann prövning vid inhämtandet av tilläggsutredningar. Enligt ett klagomål hade FPA vid behandlingen av klagandens utkomststödsansökan överskridit den lagstadgade tidsfristen på sju vardagar för begäran om komplettering av ansökan och för beslutsfattandet. Inhämtandet av den tilläggsutredning som visat sig vara onödig hade orsakat ett ogrundat dröjsmål vid meddelandet av beslutet (OKV/1689/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Pia Tulkki-Ansinn).

Vidare uppmärksammade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare FPA på skyldigheten att behandla omprövningsbegäranden korrekt och noggrant.

Av ett klagomål framgick det att behandlingen av klagandens omprövningsbegäranden hos FPA hade räckt nästan fyra månader för de två första omprövningsbegärandenas del, och i det tredje fallet mer än fem månader. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att de nämnda behandlingstiderna inte uppfyllde grundlagens och förvaltningslagens krav på att ärendena ska behandlas skyndsamt och utan dröjsmål. 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 äventyrar rättsskyddet också i och med att möjligheten att besvära sig över beslutet vid förvaltningsdomstolen fördröjs.

Långa behandlingstider kan inte motiveras med bristande personalresurser. Kravet på att myndigheterna ska iakttä god förvaltning innebär att en myndighet ska dimensionera sina tjänster så att klienternas 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. Enligt de uppgifter som stod till buds då klagomålet avgjordes verkade situationen rörande behandlingstiderna för omprövningsbegäranden dock ha åtgärdats.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare tog också ställning till behandlingen av klagandens förmånsansökningar. Han konstaterade att bilagorna till klagandens ansökan om bostadsbidrag inte hade granskats tillräckligt noggrant. Klaganden hade därför onödigt ombetts lämna in bilagor som redan fanns hos FPA (OKV/629/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Behandlingen av ärenden rörande arbetsmarknadsstöd

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade FPA på förvaltningslagens bestämmelse om att ett skriftligt beslut ska innefatta namnet på och kontaktuppgifterna till den person av vilken en part vid behov kan begära ytterligare uppgifter om beslutet.

FPA hade handlat lagstridigt då det beslut om arbetsmarknadsstöd som meddelats klaganden inte innefattade namnet på eller kontaktuppgifterna till någon sådan person. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav FPA sin uppfattning om att kraven i den nämnda bestämmelsen, liksom de krav som hänför sig till god förvaltning och till den därmed anknutna serviceprincipen, skulle uppfyllas bäst genom ett förfarande där beslutet innefattar kontaktuppgifter förutom till den förmånshandläggare som berett beslutet även till kundbetjäningen rörande den aktuella förmånen (OKV/868/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

I ett annat fall hade en arbets- och näringsbyrå i sitt arbetskraftspolitiska utlåtande konstaterat att klaganden var heltidsstuderande. FPA hade på denna grund förvägrat klaganden arbetsmarknadsstöd. Klaganden hade inte sökt ändring i beslutet. Vid ingången av följande termin hade klaganden gjort en sådan frånvaroanmälan som avses i universitetslagen. Vid bedömningen av kriterierna för avslutande av studierna hade arbets- och näringsbyrån emellertid konstaterat att klaganden fortfarande var heltidsstuderande. Klaganden hade därefter ansökt om arbetslöshetsförmåner hos FPA. FPA hade dock inte meddelat klaganden något nytt beslut, utan hänvisat till sitt tidigare beslut i samma ärende.

Enligt biträdande justitiekanslern borde FPA ha meddelat klaganden ett nytt beslut om arbetsmarknadsstöd efter att denne gjort en frånvaroanmälan för studiernas del och fått ett nytt arbetskraftspolitiskt utlåtande av arbets- och näringsbyrån. Utan FPA:s beslut om saken kunde klaganden inte söka ändring i beslutet om huruvida kriterierna för avslutande av studierna uppfylldes. Enligt lagen är det nämligen inte möjligt att anföra särskilda besvär över det arbetskraftspolitiska utlåtande som utarbetas av arbets- och näringsbyrån. I detta fall var det således fråga om tillgodoseendet av det rättsskydd som tryggas i grundlagen.

Under den tid klagomålet var föremål för prövning åtgärdade FPA sitt felaktiga förfarande och meddelade klaganden ett beslut med anledning av dennes ansökan om arbetslöshetsförmåner. Klaganden fick därmed möjlighet att söka ändring i beslutet. I och med att FPA hade åtgärdat sitt felaktiga förfarande ansåg biträdande justitiekanslern att det var tillräckligt att delge FPA sin ovan angivna uppfattning om saken (OKV/1749/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Juha Sihto).

Självkriminaliseringsskyddet inom förvaltningsförfarandet

Under verksamhetsåret anfördes ett klagomål där det var fråga bl.a. om huruvida det med tanke på självkriminaliseringsskyddet var korrekt att uppgifter som Skatteförvaltningen fått från polisen och senare överlätit till FPA på grund av misstankar om missbruk av arbetslöshetsförmåner hade använts vid bedömningen av om huruvida det funnits lag-enliga grunder för att bevilja klaganden arbetslöshetsförmåner. I ärendet uppdagades dock inte några sådana lagstridigheter eller försummelser av föreskrivna skyldigheter som skulle ha föranlett åtgärder från biträdande justitiekanslerns sida.

Klaganden hade begärt bl.a. att man skulle undersöka om självkriminaliseringsskyddet hade kränkts. Skatteförvaltningen hade överlämnat sådana uppgifter rörande klaganden som erhö-lits från polisen till FPA, på grund av misstankar om missbruk av arbetslöshetsförmåner. Klaganden skulle enligt sin egen utsaga inte ha hjälpt polisen vid utredandet av brottsmisstankarna, om det varit känt att de uppgifter som klaganden gett i samband med förundersökningen skulle lämnas ut till Skatteförvaltningen och användas vid behandlingen av det ärende som berörde klagandens arbetslöshetsförmåner.

FPA hade på grundval av de erhållna uppgif-terna bett arbets- och näringsbyrån ge ett arbetskraftspolitiskt utlåtande om klagandens rätt till arbetslöshetsförmåner. Enligt arbets- och näringsbyråns utlåtande var klaganden inte berättigad till arbetslöshetsförmåner. Därefter hade FPA hos besvärsnämnden för social trygghet ansökt om undanröjande av besluten rörande arbetslöshetsförmånerna. Nämnden hade undanröjt besluten. För klagandens del var det i denna situation fråga om huruvida klaganden hade rätt till de arbetslöshetsförmåner som redan hade beviljats.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att FPA:s utredningar om klagandens rätt till arbetslöshetsförmåner skedde inom ramen för det aktu-ella förvaltningsprocessuella ärendet. Utredning-arna hörde således inte samman med utredandet av det misstänkta brottet vid förundersökningen eller med domstolsbehandlingen av brottmå-let. Det var inte heller fråga om ett sådant förvaltningsärende där man skulle ha utrett grun-derna för påförande av en administrativ påföljd av straffkaraktär och där det självkriminalise-ringsskydd som hör till de grundlagsenliga garan-tierna för god förvaltning kunde ha aktualiserats (OKV/1586/1/2018; ärendet avgjordes av biträ-dande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

KEVA

Korrekt behandling av en ansökan om invalidpension

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Keva på skyldigheten att behandla ansökningar om invalidpension korrekt och noggrant samt iaktta förvaltningslagens bestämmelser bl.a. om komplettering av dokument.

En sakkunnig från Keva hade ringt upp klaganden efter att dennes ansökan om invalidpension hade inkommit och begärt att ansökan skulle kompletteras med arbetsgivarens beskrivning. Det hade registrerats i handlägningspromemorian att arbetsgivarens beskrivning hade begärts. Ärendet hade därefter överförs till en annan sakkunnig, som hade avslagit ansökan innan beskrivningen inkommit.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att man vid Keva inte hade iakttagit förvaltningslagens bestämmelser och inte handlat omsorgsfullt eller korrekt, då ansökan hade avgjorts innan arbetsgivarens beskrivning inkommit. Klaganden hade inte getts någon tidsfrist för inlämnande av beskrivningen. Klagandens ansökan skulle inte ha fått avgöras utan arbetsgivarens beskrivning och utan att klaganden tillfrågats om huruvida denne har för avsikt att lämna in den begärda tilläggsutredningen (OKV/70/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

FÖRSÄKRINGSBOLAGEN**Meddelande av ett beslut i ett ersättningsärende**

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade ett försäkringsbolag på skyldig-

heten att meddela ersättningsbeslut i enlighet med trafikförsäkringslagen och på skyldigheten att motivera sina beslut och underrättelser som sänds till ersättningssökandena på det sätt som anges i förvaltningslagen.

Av ett klagomål framgick det att klaganden hos ett försäkringsbolag hade anhållit om att den årsinkomst som utgjorde grund för klagandens invalidpension skulle ändras. Klaganden hade i sitt ersättningsyrkande såsom ny utredning lagt fram omständigheter som berörde en ärvd skogsfastighet. Klaganden hade emellertid underrättats om att ersättningsärendet inte skulle behandlas på nytt. Det hade inte fattats något beslut om saken eller getts några anvisningar om ändrings-sökande. Klaganden hade tillställt försäkringsbolaget Försäkrings- och finansrådgivningens ställningstagande till saken, men försäkringsbolaget hade tagit ärendet till behandling och meddelat ett ersättningsbeslut först efter att biträdande justitiekanslerns ställföreträdare utredningsbegäran inkommit till bolaget.

Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare borde försäkringsbolaget i sitt svar till klaganden ha angett under vilka förutsättningar ersättningsärendet kunde behandlas på nytt och ha motiverat varför ärendet rörande årsinkomsten inte skulle tas till ny behandling. Han konstaterade att det med tanke på sökandens rättsskydd är viktigt att ett överklagbart beslut meddelas, eftersom sökanden med stöd av beslutet kan begära ett utlåtande av trafikskadenämnden eller föra ärendet till tingsrätten för prövning. Det är även väsentligt att besluten motiveras korrekt, på det sätt som förvaltningslagen förutsätter, förutom med tanke på parternas rättsskydd också med tanke på förtroendet för myndigheterna och dem som sköter offentliga uppgifter. Parternas rättsskydd förutsätter att de får kännedom om vilka omständigheter och utredningar som utgjort grunden för och påverkat de avgöranden som berör dem (OKV/500/1/2018;

ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Irma Tolmunen).

INSTITUTET FÖR HÄLSA OCH VÄLFÄRD (THL)

Oberoende upphandlingsförfarande

Justitiekanslern krävde att THL:s oberoende ska stärkas i samband med vaccinupphandlingar. Enligt justitiekanslern borde den vaccinforskning som finansieras av läkemedelsbolagen samt beslutsfattandet angående vaccinupphandlingar särskiljas från varandra tydligare än förut. Han gjorde en framställning om att social- och hälsovårdsministeriet, som svarar för styrningen av THL, skulle vidta åtgärder i ärendet.

Privata läkemedelsbolags forskningsfinansiering hade föranlett tvivel på att THL:s myndighetsverksamhet var opartisk och oberoende. THL utför vaccinforskning som finansieras av läkemedelsbolagen och deltar samtidigt i egenskap av sakkunnig och beredare i upphandlingen av vaccin. I vissa fall fattar institutet också egna upphandlingsbeslut.

Enligt biträdande justitiekanslern fanns det inte skäl att ifrågasätta ministeriets och THL:s förmåga att trygga opartiskheten vid beredningen och beslutsfattandet rörande upphandlingar. Man har strävat efter att trygga THL:s oberoende och möjligheterna att utvärdera detta genom verksamhetspraxis, strukturella lösningar och öppenhet. Med tanke på upphandlingsprocessens legitimitet är det dock väsentligt vilken bild som förmedlas av beredningen och beslutsfattandet då det granskas utifrån.

Justitiekanslern ansåg det klart att vaccinforskning hör till THL:s roll som sakkunnig vid bekämpningen av smittsamma sjukdomar.

Forskningen kan inte utföras helt separat från de läkemedelsbolag som utvecklar vaccin. Samtidigt är THL oundvikligen en viktig aktör vid det beslutsfattande som gäller vaccinupphandlingar. Med tanke på den allmänna trovärdigheten för upphandlingsprocessen rörande vaccin ansåg justitiekanslern att det finns skäl att stärka THL:s ställning som oberoende sakkunnig. Vid THL hade man redan utarbetat en plan för att särskilja den forskningsverksamhet som finansieras av läkemedelsbolagen från den verksamhet som hör samman med upphandlingar. Justitiekanslern ansåg att planen var välgrundad.

Vidare påpekade justitiekanslern att också kommunikationen påverkar trovärdigheten av THL:s myndighets- och sakkunnigverksamhet. Enligt uppgifter i medierna hade de blogginlägg om pneumokockvaccineringar för äldre personer som offentliggjorts på THL:s webbplats orsakat förvirring bland infektionsläkarna och uppfattats stå i strid med THL:s officiella vaccineringsrekommendationer. Enligt justitiekanslern finns det skäl att fästa särskild vikt vid att kommunikationen ska vara entydig.

Med anledning av det ovan nämnda beslutet meddelade social- och hälsovårdsministeriet justitiekanslersämbetet att ministeriet sänt THL ett brev där institutet uppmanats stärka sakkunnig- och myndighetsverksamhetens oberoende ställning och bereda sig på en eventuell organisationsreform. Under den fortsatta beredningen av ärendet kartlade ministeriet olika alternativ för att särskilja vaccinforskningen och vaccinupphandlingarna från varandra och för att stärka institutets oberoende ställning. Ministeriet ansåg att en beaktansvärd lösning för särskiljande av forsknings- och upphandlingsverksamheten från varandra kunde vara att inrätta en ny nationell vaccinforskningscentral som svarar för vaccinforskningen. Ministeriet uppgav att avsikten var att vidta fortsatta förberedelser för inrättandet

av en sådan central (OKV/12/50/2018; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och ärendet föredrogs av Marjo Mustonen).

REGIONFÖRVALTNINGSVERKEN (RFV)

Dröjsmål vid behandlingen av klagomål gällande barnskydd

Biträdande justitiekanslern gav överdirektören för ett regionförvaltningsverk en anmärkning på grund av att denne handlat i strid med lag och föreskrivna förpliktelser, då arbetet rörande tillsynen över barnskyddet hade hopat sig vid regionförvaltningsverket under nästan hela den tid regionförvaltningsverket varit verksamt. Överdirektören ansvarar för regionförvaltningsverkets verksamhet och ska dra försorg om att grundlagens och förvaltningslagens bestämmelser iakttas i verksamheten.

De genomsnittliga behandlingstiderna för ärenden rörande klagan över barnskyddet hade sedan år 2010 varit oskäligt långa vid regionförvaltningsverket. Samma iakttagelse gällde också den övriga tillsynen över barnskyddet. Det fanns flera olika faktorer som bidragit till situationen, delvis sådana som regionförvaltningsverket inte kunnat påverka, såsom de regionala särdragen, resurserna, antalet klagomål samt produktivitetmålen. Regionförvaltningsverkets möjligheter att organisera sin verksamhet och styra resursanvändningen hade även påverkats av antalet årsverken och av tillståndsförfarandet i anslutning till tillsättandet av tjänster, vilket hade försämrat de interna möjligheterna att befatta sig med problemen på ett flexibelt sätt. Det var emellertid fråga om en liknande situation som förekom också vid de övriga regionförvaltningsverken, och det faktum att det berörda regionförvaltningsverket avvek från de övriga kunde

inte förklaras vare sig med de regionala särdragen eller med resurserna, och inte heller med övriga särskilda omständigheter.

Vid regionförvaltningsverket hade man haft tillgång till information om behandlingen av ärenden som gällde klagan över barnskyddet och om ärendenas behandlingstider. Trots att det funnits information om saken hade regionförvaltningsverket emellertid inte vidtagit tillräckligt effektiva åtgärder för att förkorta behandlingstiderna förrän år 2014, då verket sökte och beviljades finansiering av finansministeriet för att avhjälpa anhopningen av ärenden rörande klagan. Behandlingstiderna förkortades därefter för en tid, men under åren 2017 och 2018 blev de igen oskäligt långa.

Biträdande justitiekanslern ansåg att det var fråga om en mycket allvarlig situation som stod i strid med grundlagen och förvaltningslagen. Enligt biträdande justitiekanslern borde man ha befattat sig med de förlängda behandlingstiderna snabbare och på ett mer långsiktigt sätt. Han kände dock inte till några sådana enskilda fall där dröjsmålen skulle ha äventyrat klientsäkerheten eller medfört rättsförluster.

I sin utredning konstaterade finansministeriet att det fanns anledning att utreda om verksamhetsmodellerna och ledningen av verksamheten vid det berörda regionförvaltningsverket avvek från de modeller som tillämpades vid de övriga regionförvaltningsverken. Ministeriet ansåg att det även fanns skäl att vid behov vidta åtgärder för att åstadkomma bestående förändringar i verksamheten. Med anledning av detta delgav biträdande justitiekanslern finansministeriet de iakttagelser han presenterat i sitt beslut, och bad ministeriet meddela vilka åtgärder som vidtagits.

Han underrättade finansministeriet också om den oroväckande situation som hade uppdragats i samband med laglighetskontrollbesöken hos regionförvaltningsverken, som visade att region-

förvaltningsverken inte klarade av att styra och utöva tillsyn över barnskyddet på ett tillräckligt systematiskt och förebyggande sätt. Till de målsättningar som uppställts för regionförvaltningsverken hör utövning av systematisk och förebyggande styrning och tillsyn, och biträdande justitiekanslern bad finansministeriet meddela hur ministeriet hade för avsikt att se till att denna målsättning nås.

Biträdande justitiekanslern sände sitt beslut också till social- och hälsovårdsministeriet, som svarar för den operativa styrningen av regionförvaltningsverken. Han bad ministeriet bedöma med vilka åtgärder det är möjligt att påverka saken.

Finansministeriet meddelade i sitt svar till justitiekanslersämbetet med anledning av beslutet att ministeriet ämnade vidta följande åtgärder: anvisa regionförvaltningsverken bestående tilläggsresurser för tillsynen över barnskyddet och behandlingen av ärenden rörande klagan samt för övriga styrnings- och tillsynsuppgifter rörande social- och hälsovården, intensifiera uppföljningen av regionförvaltningsverkens tillsyn över barnskyddet, undersöka verksamhetsmodellerna och styrningen av verksamheten vid det regionförvaltningsverk som avsågs i beslutet i förhållande till de modeller som tillämpas vid övriga regionförvaltningsverk, samt i samband med resultatstyrningen betona vikten av att iaktta lagenliga behandlingstider samt utöva systematisk och förebyggande styrning och tillsyn. I ministeriets svar behandlades också konkret frågan om hur de ovan nämnda åtgärderna ska genomföras.

Stärkandet av regionförvaltningsverkens resurser nämndes också i det svar som social- och hälsovårdsministeriet gav med anledning av beslutet. Ministeriet konstaterade att man genom att stärka resurserna bl.a. kan förflytta tyngdpunkten mot förebyggande styrning och

tillsyn. Av svaret framgick det att ministeriet hade för avsikt att tillsammans med regionförvaltningsverken och Valvira utarbeta indikatorer med hjälp av vilka det är möjligt att bedöma om tillsynen har effektiverats eller inte. Enligt svaret var avsikten att detta arbete skulle utgöra den första fasen av en mer omfattande helhet, där social- och hälsovårdsministeriet, finansministeriet och Valvira tillsammans följer upp effekterna av tillsynen över barnskyddet, verksamhetens genomslagskraft och resurserna samt bedömer hur situationen utvecklas vid samtliga regionförvaltningsverk och vid behov lägger fram förslag till åtgärder för att åstadkomma bestående förändringar i verksamheten. Ministeriet hade också planer på att regionförvaltningsverken och Valvira skulle sända ett gemensamt brev med anvisningar till kommunerna, med information bl.a. om kommunernas roll inom tillsynen och om uppgifterna för de socialarbetare som ansvarar för frågor som berör barn. Ministeriet ansåg att man genom att effektivera tillsynen över platserna för vård utom hemmet kan bidra till att tillsynen över lag effektiveras. Dessutom hade ministeriet för avsikt att tillsammans med regionförvaltningsverken ordna arbetsmöten och utbildningar rörande verkställigheten av ändringarna i barnskyddslagen. Ministeriet förordade även utvecklandet av egenkontrollen hos verksamhetsenheterna inom barnskyddet. Vidare redogjorde ministeriet för det forsknings- och utvecklingsprojekt som THL inlett angående tillsynen över kommunernas barnskydd. Ministeriet konstaterade att man inom ramen för detta projekt tillsammans kan utveckla tillsynsverksamheten hos olika aktörer, med utnyttjande av den information och det kunnande som erhålls genom projektet (OKV/8/50/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Lämnandet av patientuppgifter till tillsynsmyndigheten

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade ett regionförvaltningsverk och ett sjukvårdsdistrikt på vikten av att trygga integriteten vid behandlingen av sekretessbelagda uppgifter i samband med tillämpningen av den bestämmelse om tillsynsmyndighetens rätt att få information som ingår i lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården. Han delgav dessutom regionförvaltningsverket och sjukvårdsdistriktet sin uppfattning om vikten av att iakttä omsorg och noggrannhet vid behandlingen av ärenden som berör klagan, eftersom regionförvaltningsverkets avgörande av en klagan och den utredning som sjukvårdsdistriktet gett i anslutning till den innehöll felaktiga datum.

Regionförvaltningsverket hade i samband med utredningen av en klagan som berörde psykiatrisk vård begärt kopior av patientjournalerna rörande klaganden från år 2017. Dokumentbegäran hade inte avgränsats att gälla patientjournalerna rörande psykiatrisk vård, och därför hade sjukvårdsdistriktet tillställt regionförvaltningsverket också patientjournalerna rörande klagandens kirurgiska vård från samma tid. Det var fråga om uppgifter som enligt lag var sekretessbelagda och som inte var nödvändiga för skötseln av regionförvaltningsverkets uppgifter. Klagandens integritet hade kränkts i och med att regionförvaltningsverket fått kännedom om uppgifterna. För att trygga klagandens integritet borde regionförvaltningsverket i den begäran om utredning som riktats till sjukvårdsdistriktet och som även innefattade en dokumentbegäran ha specificerat de begärda dokumenten noggrannare.

Sjukvårdsdistriktet hade ingen skyldighet eller rättighet att lämna ut andra patientuppgifter till regionförvaltningsverket än sådana som behövdes för att regionförvaltningsverket skulle

kunna utföra sina uppgifter. På grundval av den ovan nämnda begäran om utredning hade sjukvårdsdistriktet haft kännedom om att regionförvaltningsverket behövde uppgifterna för behandlingen av den klagan som klaganden anført angående psykiatrisk vård. Sjukvårdsdistriktet borde således, trots regionförvaltningsverkets ovan nämnda skyldighet att specificera sin begäran, för att trygga klagandens integritet ha säkerställt att endast sådana uppgifter som behövdes för skötseln av regionförvaltningsverkets uppgifter lämnades ut, genom att kontrollera vilka uppgifter som avsågs i begäran (OKV/1404/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

DEN KOMMUNALA OCH ÖVRIGA SJÄLVSTYRELSEN

Barnskyddet

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade barnskyddet i en stad på att sådana klientplaner som avses i barnskyddslagen ska utarbetas och sändas till parterna utan dröjsmål.

I ett fall hade klientplanen för ett barn som placerats i vård utom hemmet sänts till vårdnadshavaren mer än två månader efter att den upprättats. Planen var gällande i ungefär ett halvt år. Enligt den utredning som socialarbetaren gav hade färdigställandet av den skriftliga klientplanen dröjt på grund av en anhopning av arbetet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att förvaltningslagens bestämmelse om att ärendena ska behandlas utan ogrundat dröjsmål samt kraven på god förvaltning förutsätter att myndigheten på eget initiativ ska sända klientplanen till vårdnadshavarna utan ogrundat dröjsmål. Klientplanen är viktig med tanke på rådgivningen till klienten samt klientens rättsskydd

och tillgång till information, bl.a. för att behövliga stödåtgärder ska kunna vidtas och effekterna av dem bedömas. Planen tydliggör också barnets och vårdnadshavarens situation, vilket var fallet t.ex. i klagandens ärende.

Problemen i samband med utarbetandet av klientplaner inom barnskyddet i den berörda staden aktualiserades också under biträdande justitiekanslerns inspektion av barnskyddet och familjesocialarbetet i staden år 2018. I samband med besöket framgick det att klientplaner inte hade kunnat utarbetas för alla barn som var klienter inom barnskyddet. Dessutom varierade kvaliteten på planerna, och det fanns planer som inte hade uppdaterats på länge. Enligt staden var avsikten att planernas kvalitet skulle förbättras med hjälp av modellplaner. Dessutom var det meningen att en socialhandledare under en viss tid skulle hjälpa socialarbetarna med att registrera planerna (OKV/256/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade socialtjänsterna för barnfamiljer i en stad på skyldigheten att informera om behandlingen av barnskyddsanmälningar på ett tillbörligt sätt och utan dröjsmål.

Klaganden hade i slutet av februari gjort en barnskyddsanmälan angående sina barn. Senare hade klaganden muntligen och skriftligen begärt information om behandlingen av sin anmälan. Enligt anteckningar i dokumenten hade en socialarbetare i mitten av april ringt till klaganden och berättat att barnskyddsanmälan hade behandlats under första hälften av mars. I slutet av april hade socialarbetaren också skickat klaganden ett brev med samma information.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att klaganden var part i det barnskyddsärende som gällde dennes barn och också vårdnadshavare

för barnen. Myndigheten borde således på eget initiativ och utan dröjsmål ha informerat klaganden om behandlingen av barnskyddsanmälan och om utfallet i ärendet. Den erhållna utredningen och handlingarna i ärendet visade att klaganden hade kontaktats först efter att denne hört sig för om saken. Till denna del var förfarandet inte förenligt vare sig med god förvaltning eller med förvaltningslagen. Myndigheterna är skyldiga att besvara förfrågningar som riktats till dem, och svaren ska ges inom en skälig tid. Dessutom skulle det ha varit korrekt att upplysa klaganden om hur barnskyddsanmälan hade bedömts med stöd av barnskyddslagens bestämmelser (OKV/866/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

I en barnskyddsanmälan som en anställd vid ett mödrahem hade lämnat till en socialarbetare inom barnskyddet uppdagades inget som var klandervärt ur laglighetskontrollens perspektiv. Den anställda hade gjort anmälan eftersom denne ansåg att barnet kunde vara utsatt för fara och att barnets situation eventuellt krävde en bedömning av barnskyddsbehovet. Klaganden hade på grundval av sin partsställning rätt att få kännedom om vem som hade gjort anmälan (OKV/66/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Verkställigheten av ett förordnande om återlämnande av barn

Biträdande justitiekanslern tog ställning till olika myndigheters agerande i ett ärende som gällde verkställigheten av ett förordnande om återlämnande av ett bortfört barn. Han uppmärksammade en häradsfogde och en ledande socialarbetare på brister i deras förfarande. Dessutom

föreslog han att justitieministeriet och social- och hälsovårdsministeriet skulle överväga huruvida vissa författningar och anvisningar som berör denna fråga bör revideras. Han bad ministerierna meddela om sina åtgärder.

Av ett klagomål framgick det att hovrätten hade förordnat att klagandens barn skulle återlämnas från Finland till en annan stat som är part i Haagkonventionen om bortföranden av barn. När förordnandet verkställdes hade barnet i nästan en vecka varit placerat i ett upptagningshem utan att någon domstol eller myndighet hade fattat beslut om placeringen. Ur laglighetskontrollens synvinkel var det i ärendet fråga bl.a. om vilka åtgärder som kan tillgripas när ett förordnande om återlämnande av barn verkställs. Vidare var det fråga om uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan häradsfogden och den ledande socialarbetaren samt om huruvida den hade följts vid verkställigheten. På basis av de utredningar som häradsfogden och den ledande socialarbetaren gett hade dessa haft motstridiga uppfattningar om verkställighetsförfarandet och verkställighetsåtgärderna samt om den inbördes uppgifts- och ansvarsfördelningen.

Bestämmelser om verkställigheten av ett förordnande om återlämnande av barn finns i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt samt i lagen om verkställighet av beslut beträffande vårdnad om barn och umgängesrätt (verkställighetslagen). Biträdande justitiekanslern ansåg att häradsfogden, som ansvarade för verkställigheten av förordnandet om återlämnande av barn, med stöd av verkställighetslagen borde ha fört frågan om tillfällig placering av barnet (i upptagningshemmet) till tingsrätten för avgörande, eftersom det var känt att förfarandet skulle ta en längre tid. Det fanns alternativa sätt att framskrida i saken. Samtidigt skulle tingsrätten i stället för eller utöver att förordna om tillfällig placering av barnet ha kunnat förordna om

andra interimistiska säkringsåtgärder som avses i verkställighetslagen. Det skulle även ha varit möjligt för parterna att anföra klagomål hos en högre domstol över tingsrättens beslut om tillfällig placering av barnet.

Enligt biträdande justitiekanslern borde häradsfogden också ha sett till att den ledande socialarbetaren hade grunder för att bedöma vad deltagandet i verkställigheten enligt verkställighetslagen krävde av socialarbetaren i egenskap av företrädare för socialvårdsmyndigheten. Enligt verkställighetslagen ska socialvårdsmyndigheten vara närvarande när barnet hämtas, och lämna utmätningsmannen handräckning. Dessutom ska socialvårdsmyndigheten sköta verkställandet av placeringen av ett barn när utmätningsmannen har beslutat att barnet omedelbart ska tas om hand eller när domstolen har bestämt att barnet tillfälligt ska placeras.

Vidare borde häradsfogden entydigt ha specificerat den i verkställighetslagen angivna åtgärd genom vilken häradsfogden verkställde hovrättens förordnande om återlämnande av barnet. Häradsfogden borde också ha dokumenterat sitt beslut om åtgärden inklusive motiveringen till det. Likaså borde häradsfogden ha dokumenterat den begäran om handräckning som framstälts till socialvårdsmyndigheten och grunderna för den.

Vad den ledande socialarbetarens förfarande beträffar konstaterade biträdande justitiekanslern bl.a. att den ledande socialarbetaren också i samband med verkställigheten av förordnandet om återlämnande av barn borde ha identifierat de olika uppgifter som hör till socialvårdsmyndigheten och dragit försorg även om dem, i synnerhet eftersom ingen domstol hade förordnat om tillfällig placering av barnet. Bestämmelser om socialvårdsmyndighetens uppgifter finns bl.a. i barnskyddslagen och i socialvårdslagen. Den ledande socialarbetaren borde senast i samband med att barnet togs om hand ha bedömt barnets

brådskande behov av barnskydd samt barnets och moderns övriga brådskande behov av socialservice. Beroende på bedömningen skulle det dessutom ha kunnat bli aktuellt att fatta behövliga barnskyddsbeslut och servicebeslut, för att barnskyddslagstiftningens företrädesrätt i förhållande till verkställighetslagen skulle kunna realiseras i praktiken. Denna företrädesrätt poängteras i förarbetena till lagstiftningen.

Enligt biträdande justitiekanslern borde den ledande socialarbetaren dessutom i socialvårdens klientregister ha antecknat att utsökningsmyndigheten hade tagit kontakt, samt ha dokumenterat alla därefter vidtagna socialvårdsåtgärder och motiveringen till dem.

Trots det stora antalet brister som konstaterades i förfarandena kom biträdande justitiekanslern fram till att myndigheterna ändå inte hade kränkt barnets intressen när förordnandet om återlämnande verkställdes.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det i regleringen och anvisningarna finns brister som inte kunde vara utan verkan med avseende på häradsfogdens och den ledande socialarbetarens förutsättningar att förstå vilket förfarande som är korrekt och att handla i överensstämmelse med det. Det finns brister bl.a. i den paragraf i verkställighetslagen där det föreskrivs om tillfällig placering av barn och om andra interimistiska säkringsåtgärder. Enligt biträdande justitiekanslern är det befogat att t.ex. tingsrätternas nuvarande jourarrangemang som inrättats med tanke på vissa brådskande ärenden utsträcks också till de uppgifter som anges i den aktuella paragrafen i verkställighetslagen. Dessutom finns det skäl att frångå den nuvarande förutsättning för omedelbart omhändertagande av barn som innebär att vårdnadshavaren ska yrka på detta i situationer där det är fråga om att verkställa ett förordnande om återlämnande av barn. För att tydliggöra placerade barns rättsställning och säkerställa att place-

ringen har en trygghetseffekt gäller det likaså att precisera rättsverkningarna av tillfällig placering av barn. Det är också motiverat att utvidga rätten till rättshjälp för en förälder som ansökt om återlämnande av ett barn i ett ärende som gäller verkställighet av ett förordnande om återlämnande, så att den blir likadan som vid behandlingen av ärenden som gäller återlämnande av barn.

Biträdande justitiekanslern konstaterade ytterligare att justitieministeriets anvisning om saken inte längre är aktuell eller heltäckande i sak. De anvisningar och den broschyr som finns på ministeriets webbplats är inte i sig tillräckliga för att ersätta bristerna i den nämnda anvisningen (OKV/1784/1/2017; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Juha Sihto). Angående häradsfogdens förfarande i ärendet, se s. 145.

Meddelande av beslut, rådgivning och dröjsmål vid behandlingen

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade uppfostrings- och familjerådgivningen i en stad på vikten av att ge klienterna skriftliga beslut samt tillhandahålla dem tillräcklig, begriplig och tydlig rådgivning. Dessutom uppmärksammade han stadens socialombudsman på att ärendena ska behandlas utan dröjsmål.

Av ett klagomål framgick det att klagandens barn inte fått bli klient vid uppfostrings- och familjerådgivningen i ett ärende som gällde umgänget mellan barnet och barnets far. Enligt utredningen hade uppfostrings- och familjerådgivningen handlat felaktigt då klaganden inte hade meddelats något överklagbart skriftligt beslut i ärendet. I sin utredning konstaterade uppfostrings- och familjerådgivningen att beslutet skulle sändas i efterhand.

Biträdande justitiekanslern fastslog i sitt beslut att god förvaltning och klientens rätts-

skydd tillgodoses genom kravet på att ett överklagbart skriftligt beslut ska meddelas. Erhållandet av ett skriftligt beslut säkerställer att den som är missnöjd med beslutet får vetskap om beslutsgrunderna och ges möjlighet att föra beslutet till besvärsmyndigheten för prövning. I det aktuella fallet borde klaganden ha getts ett överklagbart skriftligt beslut i ärendet. Vikten av att få ett beslut accentuerades ytterligare i och med att klaganden inte fått den service som klaganden begärt.

Enligt biträdande justitiekanslern fanns det brister i den rådgivning som uppfostrings- och familjerådgivningen tillhandahållit klaganden, och klaganden hade lämnats i ovisshet om sin rätt att få service.

Dessutom hade det uppkommit ett ogrundat dröjsmål vid socialombudsmannens behandling och utredning av klagandens ärende. Klaganden hade första gången kontaktat socialombudsmannen i april 2018, och under försommaren 2018 hade det avtalats att socialombudsmannen skulle kontakta uppfostrings- och familjerådgivningen för att utreda klagandens ärende. Enligt socialombudsmannens utredning hade skötseln av klagandens ärende glömts bort under försommaren 2018, och ärendet hade tagits upp på nytt först när biträdande justitiekanslern i januari 2019 utredde klientens klagomål (OKV/1853/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Offentlighetslagens procedurbestämmelser och tidsfrister ska iakttas

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en kommun på skyldigheten att iakttä offentlighetslagens procedurbestämmelser och tidsfrister. En person som upprepade gånger hade begärt

vissa dokument som berörde socialväsendet hade flera gånger per e-post meddelats att kommunen inte hade de begärda dokumenten. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det i den rättspraxis som hänför sig till laglighetskontrollen av hävd har ansetts att det på begäran ska meddelas ett överklagbart beslut med anledning av en dokumentbegäran, också i det fallet att myndigheten inte har de begärda handlingarna. Kommunen borde därför istället för att svara klaganden per e-post ha iakttagit offentlighetslagens procedurbestämmelser. Tjänsteinnehavaren borde ha frågat den som begärt informationen om huruvida denne ville att ärendet skulle föras till myndigheten för avgörande (OKV/860/1/2019 och OKV/1157/1/2019; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kauppila).

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i samma fråga kommunen på skyldigheten att iakttä offentlighetslagens procedurbestämmelser och tidsfrister i ett avgörande som gällde en begäran om patientjournaler (OKV/1174/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kauppila).

Dröjsmål vid meddelandet av beslut och översyn av en serviceplan

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en stad och dess funktionshinderservice på vikten av att beslut fattas utan dröjsmål och bestämmelserna om utarbetande och översyn av serviceplaner tillämpas noggrant. Enligt biträdande justitiekanslern hade stadens förfarande inte främjat tillgodoseendet av de rättigheter som tillkom klaganden enligt lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården, lagen om service och stöd på grund av handikapp och socialvårdslagen.

I sin utredning hade staden medgett att den inte hade behandlat vissa ansökningar som berörde klaganden. Utredningen visade att vissa ansökningar som ingått i e-postmeddelanden från klaganden inte hade noterats. Enligt biträdande justitiekanslern kunde man av utredningen dra slutsatsen att staden inte hade behandlat meddelandena tillräckligt omsorgsfullt och att det därför hade uppkommit ett ogrundat dröjsmål vid behandlingen av ansökningarna.

Den serviceplan som hade utarbetats för klaganden enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp härrörde sig från år 2011, och den hade därefter inte setts över. Efter att biträdande justitiekanslerns ställföreträdare hade bett staden lämna in en utredning med anledning av klagomålet hade staden uppgett att planen skulle ses över under år 2019. Enligt biträdande justitiekanslern kunde det antas att klagandens livssituation och omständigheter hade förändrats sedan år 2011 och att dessa förändringar inverkat på klagandens servicebehov. Klagandens serviceplan borde ha setts över redan före år 2019 (OKV/1741/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Iakttagandet av serviceprincipen

Biträdande justitiekanslern delgav grundtrygghetscentralen i en stad sin uppfattning om att dess förfarande varit bristfälligt med tanke på förvaltningslagens serviceprincip och kravet på adekvat service.

Av ett klagomål framgick det att klaganden, som var intressebevakare för sin mor, hade kontaktat stadens grundtrygghetscentral, först per telefon och senare per e-post för att utreda grunderna för och storleken på serviceavgiften för moderns serviceboende med dygnetruntomsorg. Klaganden hade emellertid fått informa-

tion om hur serviceavgiften bestäms först efter att ha anfört besvär/begärt omprövning hos grundtrygghetsnämnden. De till buds stående uppgifterna om händelseförloppet visade att det föreföll vara så att klaganden hade anfört besvaren/gjort omprövningsbegäran närmast för att få information om grunderna för serviceavgiften. Informationen hade därmed inte tillhandahållits snabbt, smidigt och enkelt, och grundtrygghetscentralens verksamhet verkade inte ha varit förenlig med förvaltningslagens serviceprincip eller med kravet på adekvat service (OKV/645/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Behandlingen av omprövningsbegäranden

Biträdande justitiekanslern gav grundtrygghetsnämnden i en stad en anmärkning för att nämnden inte hade behandlat en omprövningsbegäran som hade framställts år 2014. Också behandlingen av en annan omprövningsbegäran, som hade framställts år 2018, hade fördröjts utan giltig orsak. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade därför nämnden på bestämmelserna om att omprövningsbegäranden ska behandlas utan dröjsmål, skyndsamt och korrekt.

Staden hade inte tagit den omprövningsbegäran som framställts år 2014 till behandling innan biträdande justitiekanslern år 2019 begärde en utredning om saken. Dröjsmålet berodde enligt utredningen på vårdslöshet. Den andra omprövningsbegäran, som framställts år 2018, hade inte heller behandlats skyndsamt eller utan dröjsmål. Omprövningsbegärandena gällde beslut om färdtjänst enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att syftet med omprövningsförfarandet och det efterföljande ändringsökandet är att beslutet

kan prövas på nytt. Om en omprövningsbegäran inte behandlas kan inget fortsatt ändringssökande ske, vilket äventyrar ändringssökandens rättsskydd. För att systemet för ändringssökande ska vara välfungerande och trovärdigt måste omprövningsbegäranden behandlas skyndsamt, utan ogrundade dröjsmål och omsorgsfullt. När det aktuella ärendet avgjordes var det inte känt huruvida försummelsen i anslutning till behandlingen av den omprövningsbegäran som framställdes år 2014 hade föranlett någon rättsförlust eller några andra rättskränkningar. Förfarandet stred dock mot de tids- och kvalitetskrav som gäller behandlingen av omprövningsbegäranden. Inte heller den omprövningsbegäran som framställdes år 2018 hade behandlats skyndsamt, på det sätt som grundlagen, förvaltningslagen och lagen om kommunala tjänsteinnehavare förutsätter (OKV/16/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Formen för ett förvaltningsbeslut som sänds på elektronisk väg

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en kommun på vikten av att iaktta noggrannhet när beslut sänds till klienter på elektronisk väg. Den som utträttat ärenden hos en kommun bör kunna lita på att handlingarna är korrekta, oberoende av om de sänds i elektronisk eller skriftlig form.

Vid en djurskyddsinspektion hade det fattats beslut om att en hund skulle avlivas. Hundens ägare hade postats ett beslut där en punkt om att beslutet skulle följas trots ändringssökande hade kryssats för. Enligt klagomålet innehöll det beslut som sänds per e-post dock inget kryss vid den punkten.

Enligt utredningen hade klienten muntligen delgett det beslut som fattats vid djurskyddsinspektionen. Förvaltningsbeslutet hade senare i

informationssyfte sänts per e-post som s.k. extra delgivning. Det var inte fråga om egentlig elektronisk delgivning. Det skriftliga beslutet hade sänts till klienten mot mottagningsbevis. Den version av beslutet som sänds i elektronisk form hade av misstag sänds i Wordformat, vilket innebar att det fanns en risk för att denna version och det beslut som sänds mot mottagningsbevis och som skulle anses ha beviskraft kunde avvika från varandra till sitt utseende. Beroende på vilket program som användes kunde kryssen i det elektroniska dokumentet vara synliga eller saknas när dokumentet öppnades.

Trots de motstridiga uppgifterna hade klaganden sökt ändring i beslutet i tid och yrkat på att verkställigheten av det beslut som fattats av tillsynsveterinären skulle avbrytas (OKV/1798/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).

Problem rörande hälso- och sjukvårdens informationssystem

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav en stad sin uppfattning om att staden trots sina problem med informationssystemen måste vara kapabel att fullgöra sina lagstadgade skyldigheter så att rättigheterna för dem som anlitar stadens tjänster tryggas.

Staden hade haft problem med tidsbeställningen inom patientdatasystemet och därför inte klarat av att ta emot det normala antalet samtal. Det hade tidvis blivit nödvändigt att stänga tidsbokningssystemet för icke-brådskande vård, och problemen med informationssystemen hade bromsat upp tidsbokningen avsevärt.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att staden måste organisera sin verksamhet så att patienter på det sätt som föreskrivs i hälso- och sjukvårdslagen kan få kontakt

med hälsovårdscentralen eller någon annan verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården för att få en bedömning av vårdbehovet och för ordnande av vård (OKV/574/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Myndigheternas svarsskyldighet

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en överläkare på den svarsskyldighet som myndigheter åläggs i förvaltningslagen.

Av ett klagomål framgick det att klaganden hade sänt överläkaren vid ett sjukhus e-postmeddelanden som berörde vården och behandlingen av klagandens avlidna make. Överläkaren hade inte besvarat meddelandena eftersom det enligt sjukhusets anvisningar inte var möjligt att sända patientuppgifter per e-post. Överläkaren framhöll i sin utredning att det bästa sättet att behandla frågor som anknyter till vården är att diskutera med den enhet där patienten vårdats.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att god förvaltning förutsätter att frågor och förfrågningar som gäller utträttandet av ärenden besvaras. Detta kan ske på det sätt som myndigheten finner ändamålsenligt och som saken kräver. I det aktuella fallet skulle överläkaren t.ex. ha kunnat ordna en tid för ett samtal (OKV/1385/1/2019 och OKV/1386/1/2019; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kauppila).

Anvisningar om begäran om omprövning av klientavgiftsfakturer rörande hälso- och sjukvården

Av ett klagomål framgick det att ett sjukvårdsdistrikt hade sänt klaganden klientavgiftsfakturer av vilka det inte framgick att det var möjligt att

söka ändring i avgifterna. Fakturorna innehöll inte heller anvisningar om ändringssökande. För att möjliggöra eventuella anmärkningar rörande avgifterna innehöll fakturorna ett telefonnummer som fakturamottagaren kunde ringa för att få anvisningar om ändringssökandet. Enligt biträdande justitiekanslern främjade sjukvårdsdistriktets förfarande inte utövningen av rätten att söka ändring, som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna.

Sjukvårdsdistriktet hade sedermera vidtagit åtgärder för att rätta till situationen så att rätten att söka ändring framgick av fakturorna tydligare än förut. Biträdande justitiekanslern ansåg att denna åtgärd var ett steg i rätt riktning, men att det i enlighet med god förvaltning skulle vara klientvänligare och trygga den grundlagsenliga rätten att söka ändring ifall en anvisning om hur man söker ändring skulle bifogas till fakturan, t.ex. i form av en bilaga.

Sjukvårdsdistriktet hade i ett brev besvarat klagandens ansökan om sänkning eller eftergift av de påförda klientavgifterna. I brevet hade sjukvårdsdistriktet gett klaganden instruktioner om hur det var möjligt att få ett överklagbart beslut i ärendet. Enligt biträdande justitiekanslern skulle de grundläggande fri- och rättigheterna emellertid ha tryggats bättre om sjukvårdsdistriktet istället för att sända brevet hade avgjort ärendet, som föll inom ramen för dess behörighet, och meddelat ett beslut i det.

Den bestämmelse i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården som gäller sökande av ändring i klientavgifter är otydlig till den del det är fråga om att söka ändring i fasta avgifter som det inte fattas ett särskilt beslut om när avgifterna påförs. Både biträdande justitiekanslerns ställföreträdare och riksdagens justitieombudsman hade redan tidigare delgett social- och hälsovårdsministeriet sin uppfattning om att bestämmelsen är otydlig. Biträdande justitiekanslern

delgav ministeriet sitt beslut och bad ministeriet underrätta justitiekanslersämbetet om vilka åtgärder ministeriet vidtagit eller har för avsikt att vidta för att undanröja oklarheten i den bestämmelse i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården som gäller sökande av ändring. Biträdande justitiekanslern delgav också sjukvårdsdistriktet sin ovan refererade uppfattning om meddelandet av anvisningar om hur man begär omprövning och om meddelandet av förvaltningsbeslut.

I det svar som social- och hälsovårdsministeriet gav justitiekanslersämbetet med anledning av det nämnda beslutet konstaterades det att lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården kommer att revideras och att avsikten är att i det sammanhanget förtydliga regleringen om ändringssökande så att det utifrån lagens ordalydelse står klart att omprövning får begäras också när det gäller avgiftsfakturor. Enligt svaret hade ministeriet dessutom anvisat kommunerna att förse klientavgiftsfakturorna med anvisningar om hur man begär omprövning (OKV/1044/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Anordnandet av barnpsykiatrisk vård på avdelning

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade två sjukvårdsdistrikt på skyldigheten att utan dröjsmål ordna barnpsykiatrisk vård på avdelning. Dessutom förde han fram sin oro över tillgången till barnpsykiatrisk vård i allmänhet och sände därför sitt beslut till social- och hälsovårdsministeriet, Valvira och regionförvaltningsverket för kännedom.

Av ett klagomål framgick det att klagandens 10-åriga barn hade fått en observationsremiss (M1) för vård på en barnpsykiatrisk avdelning vid ett universitetssjukhus under en krisperiod. Efter

krisperioden på sjukhuset hade barnet remitterats för undersökning och för en vårdperiod på en av universitetssjukhusets avdelningar. Klaganden riktade kritik mot att vården på avdelning hade fördröjts. Enligt klaganden hade dröjsmålet lett till att barnet placerats i ett familjestödhem, vilket var en stödåtgärd inom barnskyddets öppenvård.

Av barnskyddsmyndigheternas utredningar och av patientjournalanteckningarna framgick det att placeringen inom öppenvården hade börjat beredas då det dröjt innan vårdperioden på avdelningen kunnat inledas, trots att saken hade påskyndats. Också i de utredningar som sjukvårdsdistrikten gav ansågs det att en tidigare start på undersöknings- och vårdperioden eventuellt hade kunnat ersätta placeringen inom öppenvården. Enligt utredningarna skulle det med tanke på barnets allvarliga symtom ha varit önskvärt att vården på avdelningen hade inletts snabbare, trots att sjukhusvård hade tillhandahållits i början av juni, inom den tidsfrist som föreskrivs i hälso- och sjukvårdslagen.

Enligt biträdande justitiekanslern berodde placeringen av klagandens barn inom barnskyddets öppenvård på att barnets tillgång till behövlig vård på avdelning hade fördröjts. Den barnpsykiatriska vården på avdelning borde med stöd av hälso- och sjukvårdslagen ha ordnats utan dröjsmål.

De erhållna utredningarna visade att sjukvårdsdistrikten och barnskyddsmyndigheterna över lag var oroade över den begränsade tillgången till barnpsykiatrisk vård i hela landet. Dessutom redogjorde barnskyddsmyndigheterna för sådana problem i tillgången till och tillhandahållandet av vård som orsakats bl.a. av att vården på avdelningen centraliserats inom sjukvårdsdistrikten. Av utredningarna framgick det att barnskyddsklienter ofta också har behov av barnpsykiatrisk vård. Biträdande justitiekanslern konstaterade att de uppgifter som erhållits vid

laglighetskontrollbesöken visat att det inte finns tillgång till tillräcklig adekvat barn- och ungdomspsykiatrisk vård för barnskyddsklienter med mentala problem. För barn och unga som hör till denna kategori finns det inte heller lämpliga platser för vård utom hemmet (OKV/657/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Ett sjukvårdsdistrikt måste säkerställa att tidsbokningsbrev sänds

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade ett sjukvårdsdistrikt för framtiden på skyldigheten att förvisa sig om att tidsbokningsbrev sänds till patienterna felfritt och utan dröjsmål.

Sjukvårdsdistriktet hade lagt ut utskrivningen och postningen av tidsbokningsbrev till en extern operatör. Det hade under olika tider hänt att flera tusen tidsbokningsbrev antingen inte sänts i väg alls eller sänts för sent på grund av fel från operatörens sida. Av sjukvårdsdistriktets utredning framgick det att man omedelbart hade reagerat på tjänsteproducentens alla fel. Den primära åtgärden var att avhjälpa de inträffade fel som påverkade patienternas vård och att förhindra ytterligare skador. Sjukvårdsdistriktet hade bl.a. informerat de berörda patienterna, myndigheterna och medierna om vad som hade inträffat. Efter varje felsituation hade det gjorts en skriftlig reklamation till tjänsteproducenten. Syftet med reklamationen var i första hand att tjänsteproducenten skulle ge en särskild skriftlig utredning om det inträffade och beskriva sina åtgärder för att förhindra upprepningar av felet.

Enligt biträdande justitiekanslern hade sjukvårdsdistriktet av utredningen att döma vidtagit adekvata åtgärder efter att felen uppdagats. Sjukvårdsdistriktet ansvarar emellertid för den verksamhet som lagts ut på entreprenad, i detta fall

alltså för leveransen av tidsbokningsbrev. Totalt patienter hade missat mottagningsbesök på grund av postningsfelen. Biträdande justitiekanslern konstaterade att patientens rätt till hälso- och sjukvård av god kvalitet äventyras av att mottagningsbesök uteblir på grund av att tidsbokningsbrev har försenats eller inte postats alls. Uteblivna mottagningsbesök kan också leda till att tidsfristerna för tillträde till vård överskrids (OKV/1233/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

De språkliga rättigheterna vid utredningen av undersökningsbehov

Biträdande justitiekanslern delgav ett sjukvårdsdistrikt de synpunkter han framfört om tillgodosendandet av de språkliga rättigheterna. När det är fråga om patienter i utsatt ställning, t.ex. barn, gäller det enligt honom att fästa särskild vikt vid att patienten kan använda det språk som han eller hon uttrycker sig bäst på och förstår bäst. Barn har samma rätt som vuxna att använda sitt eget språk, finska eller svenska. Myndigheterna ska ordna sin verksamhet så att de språkliga rättigheterna tillgodoses så väl som möjligt i alla situationer.

Inom det arbetspar som utredde behovet av en individualpsykologisk undersökning av klagandens svenskspråkiga barn hade det under en viss tid inte funnits någon som talade tillräckligt flytande svenska. Enligt utredningen hade man kommit överens med barnens mor om att använda finska och svenska, så att barnens mor och de som utredde undersökningsbehovet skulle förstå varandra. Av utredningen framgick det inte hur den eventuella kommunikationen med klagandens barn hade ordnats under den aktuella perioden. Uppgifter i patientjournalerna visade emellertid att barnen under den aktuella perioden

inte hade haft några träffar med dem som utredde deras undersökningsbehov. Biträdande justitiekanslern delgav därför sjukvårdsdistriktet endast sin allmänna uppfattning om de språkliga rättigheterna (OKV/1263/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Laglighetskontrollbesök

Regionförvaltningsverket i Södra Finland

Under biträdande justitiekanslerns laglighetskontrollbesök vid regionförvaltningsverket i Södra Finland 9.4.2019 behandlades styrningen av och tillsynen över barnskyddet, mentalvårdstjänsterna för barn och unga, kvaliteten på och tillsynen över äldreomsorgstjänster samt egenkontrollens funktion och verkningar när det gäller socialvården och framför allt barnskyddet och småbarnspedagogiken.

Vid besöket visade det sig att kommunerna inom regionförvaltningsverkets verksamhetsområde hade mötts av stora utmaningar när det gällde att rekrytera socialarbetare till barnskyddet, både behöriga och sådana som har rätt att arbeta som vikarier. Dessutom visade det sig att det förekommer brister i klientplanerna och klientregistreringarna inom kommunernas barnskydd, samt att kommunernas socialarbetare inte har tillräckligt med tid för att träffa barnen och göra dem delaktiga i verksamheten. Regionförvaltningsverket hade inte heller haft tillräckligt med tid eller personal för att höra barnen i samband med sina tillsynsbesök. Vidare konstaterade regionförvaltningsverket att systemet för missbrukartjänster inte svarar mot de ungas behov, och att vården utom hemmet saknar personal och metoder för att ta hand om unga missbrukare. Detta tar sig

uttryck i våld, rymningar och narkotikaproblem vid barnskyddsanstalterna. Samma problem konstaterades gälla också barn och unga med mentala problem samt vården av dem. Enligt regionförvaltningsverket har man inte lyckats integrera social- och hälsovårdstjänsterna på ett sådant sätt att man skulle klara av att trygga högklassiga och effektiva missbrukar- och mentalvårdstjänster med vars hjälp man i bästa fall kunde undvika behovet av vård utom hemmet. De ovan nämnda problemen leder ofta till att begränsande åtgärder måste vidtas i vården utom hemmet. Det framgick också att användningen av begränsande åtgärder inom vården utom hemmet inte alltid är lagenlig, och det konstaterades förekomma brister i beslutsfattandet om dessa åtgärder och i registreringen av dem.

Angående egenkontrollen inom barnskyddet konstaterades det att kommunerna inte alltid känner till att de är skyldiga att upprätta en egenkontrollplan också för sin egen verksamhet. Egenkontrollens effekt konstaterades även vara begränsad. Ett särproblem rörande egenkontrollen av småbarnspedagogiken ansågs vara att egenkontrollplanerna ska utarbetas innan verksamheten inleds. I det skedet är det svårt att bedöma verksamhetens risker, och bedömningen av riskerna baserar sig då inte på den dagliga verksamheten. Både inom barnskyddet och inom småbarnspedagogiken utarbetar de stora tjänsteproducenterna dessutom planerna kedjevis, vilket innebär att verksamheten vid de enskilda enheterna inte gagnas av planerna.

Hos regionförvaltningsverket hade antalet klagomål över dygnetruntservicen inom äldreomsorgen i början av år 2019 ökat med 1 800 % i förhållande till motsvarande tid år 2018, medan antalet inspektioner hade ökat med 486 %. De anmälningar om missförhållanden och klagomål som riktats till regionförvaltningsverket gällde till största delen tjänster som tillhandahålls vid

boendeenheter samt kvaliteten på dessa tjänster. Enligt regionförvaltningsverket har det under de senaste åren skett en systematisk förändring i personalstrukturen och personalstyrkan när det gäller sådan privat producerad boendeservice som tillhandahålls dygnet runt. Mängden assisterande personal har minskats och assisterande uppgifter har överförs till vård- och omsorgspersonalen. Förändringen har minskat den tid som används per klient, vilket bl.a. har lett till att de äldres utevistelse har minskat eller rentav upphört. Som utmaningar betraktades också de nya serviceformerna och det faktum att samma missförhållanden råder vid tjänsteproducenternas olika enheter. Vidare konstaterades det att man för serviceproduktionens del under de senaste åren i allt större utsträckning har övergått till förtroendebaserad verksamhet, och att det händer att serviceproducenterna missbrukar förtroendet. (OKV/5/51/2019)

Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, Valvira

I samband med biträdande justitiekanslerns laglighetskontrollbesök hos Valvira 7.5.2019 behandlades samarbetet mellan Valvira och regionförvaltningsverken när det gäller styrningen av och tillsynen över barnskyddet, Valvira styrning av regionförvaltningsverken, de strukturella problem inom barnskyddet som Valvira upptäckt inom ramen för sin styrnings- och tillsynsverksamhet, Valvira iakttagelser beträffande privatiseringen av socialtjänster samt tillgången till mentalvårdstjänster för barn och unga som är klienter inom barnskyddet. Vid besöket diskuterades också egenkontrollen inom socialvården, genomslagskraften hos de riksomfattande tillsynsprogrammen för social- och hälsovården, samt det nuvarande resultatstyrningssystemets funktion.

När det gällde tillståndsärenden rörande privata producenter av socialvårdstjänster aktualiserades särskilt frågor i anslutning till personaldimensioneringen och ansvarspersonernas behörighet. Serviceproducenterna strävar efter att anställa lågutbildade personer och producera standardiserade tjänster vid alla sina enheter.

Vid samtalen uppdagades det att egenkontrollen inte har blivit ett inslag i den praktiska verksamheten inom socialvården. Därför bör den oavbrutet framhållas i tillsyns- och styrningsverksamheten. Exempelvis inom barnskyddet ansågs planerna för egenkontroll vara alltför allmänt hållna. Det ansågs att attityden till tillsynen över lag är mer kritisk inom socialvården än inom hälso- och sjukvården.

Valvira och regionförvaltningsverken riktar sin tillsyn mot de kommuner där problemen är störst. Förekomsten av problem framgår av uppgifterna om iakttagandet av de tidsfrister som föreskrivs i barnskyddslagen samt av de uppgifter som erhållits genom anmälningar om missförhållanden samt klagomål. De styrnings- och utvärderingsbesök som företagits ansågs ha varit betydelsefulla. De barnskyddsklagomål som anförts hos Valvira har gällt socialarbetarnas behörighet, deras ringa antal, omsättningen bland personalen, brådskan och kompetensbristen samt osakligt bemötande och brister vid hörandet. Det har visat sig förekomma problem också vid utarbetandet av klientplaner och i fråga om klientregistreringar, vid bestämmandet av vilken socialarbetare som ansvarar för ett barns angelägenheter och i fråga om möjligheterna att nå socialarbetaren, samt i fråga om verksamheten vid platserna för vård utom hemmet.

Det ansågs att tillgången till mentalvårdstjänster för sådana barn och unga som är klienter inom barnskyddet är ett problem som förelegat redan under en lång tid. För att problemet ska kunna lösas förutsätts samarbete inom social- och

hälsovården och satsningar på basservicen. Dessutom finns det behov av att skapa service som förenar barnskydd och psykiatri.

Vidare konstaterades det att företag som är specialiserade på att återbörda och transportera barn och unga som rymt från platser för vård utom hemmet använder begränsande åtgärder under transporterna, och att sådan hyrd arbetskraft som anlitas på platser för vård utom hemmet utövar offentlig makt utan att ha rätt till det. Dessutom köper kommunerna bedömningar av servicebehovet hos privata serviceproducenter, trots att privata aktörer inte kan sköta den uppgiften.

I samband med Valvira och regionförvaltningsverkens tillsynsbesök hos enheter som producerar äldreomsorg uppdagades samma problem vid flera enheter. Problemen berörde bl.a. nattpersonalen vid enheterna, den stimulerande verksamheten, läkemedelssäkerheten och försummelser av att iaktta anvisningarna om vård i livets slutskede. Orsakerna till försummelserna antogs vara antingen likgiltighet eller en strävan efter maximal ekonomisk vinning. (OKV/6/51/2019)

Tammerfors stads välfärdstjänster

Biträdande justitiekanslern gjorde 10.12.2019 ett laglighetskontrollbesök hos Tammerfors stads enhet för välfärdstjänster. Vid besöket behandlades bl.a. tillgången till mentalvårdstjänster och psykiatrisk vård för barn och unga, framför allt för sådana barn och unga som är klienter inom barnskyddet. Det visade sig att vårdgarantin uppfylls inom ungdomspsykiatri. För barnpsykiatriens del överskrids däremot både tidsfristen för bedömning av vårdbehovet och tidsfristen för tillträde till vård. Det konstaterades att vårdgarantin börjat tillämpas mekaniskt och den snarare ansågs mäta bedömningen av

vårdbehovet än själva erhållandet av vård. Det ansågs också att vårdgarantin mäter bara en viss del av vårdkedjan. Om vårdkedjan mättes som en helhet skulle flaskhalsarna i systemet kunna identifieras. Eftersom situationerna för barn och unga är mångskiftande ansåg man också att det är svårt att fastställa endast en indikator för erhållandet av vård, och att tillhandahållandet av vård därför bör mätas med flera olika indikatorer. Enligt stadens iakttagelse har de psykiatriska sjukdomarna bland barn blivit allvarigare.

Inom ungdomspsykiatri utgjordes problemet av att de unga var tvungna att vänta alltför länge på terapitjänster. Det konstaterades även att vårdperioderna för barn och unga inom den specialiserade sjukvården blivit kortare, och att barnen och ungdomarna till följd av detta slussas tillbaka till primärvården alltför tidigt och medan de ännu mår alltför dåligt. De barnpsykiatriska tjänsterna inom den specialiserade sjukvården ansågs vara lättillgängliga för barnskyddsklienter, men det ansågs ändå att tillträdet till vård har försvårats. För de ungas vidkommande ansågs det att barnskyddsanstalterna som en följd av att den bristfälliga specialiserade sjukvården tvingas svara mot de ungas vårdbehov, även om de inte är kompetenta att göra det. I samband med besöket konstaterades det att det för barn och unga som uppvisar svåra symtom borde finnas en inrättning med både barnskyddskompetens och psykiatrisk kompetens.

Likasa diskuterades stadens svar på anmärkningar rörande mentalvårdstjänsterna för barn och unga. I responsen till staden konstaterades det att kvaliteten på svaren varierade. Det framfördes som en allmän iakttagelse att man i svaren bör fokusera mer på bedömningen av den verksamhet som kritiserats i anmärkningen, samt att motiveringarna, slutledningarna och åtgärderna bör presenteras tydligare. (OKV/14/51/2019)

Birkalands sjukvårdsdistrikt

Biträdande justitiekanslern gjorde ett laglighetskontrollbesök hos Birkalands sjukvårdsdistrikt 10.12.2019. Vid besöket behandlades tillträdet till psykiatrisk vård för barn och unga, framför allt för sådana barn och unga som är klienter inom barnskyddet. Det visade sig att tillträdet till brådskande vård realiserats för både barn- och ungdomspsykiatrins del, men att vårdgarantin inte infrias när det gäller icke-brådskande vård. Det ansågs räcka alltför länge innan vård tillhandahålls. Under besöket framgick det bl.a. att antalet barn som uppvisar svåra symtom har ökat, men att det inte nödvändigtvis är fråga om psykiska problem och att problemen inte går att lösa genom psykiatrisk vård. För både barn- och ungdomspsykiatrins vidkommande konstaterades det att man inom barnskyddet och psykiatrin kan ha olika uppfattningar om huruvida barnen och ungdomarna är i behov av social- eller hälsovårdstjänster. Det ansågs föreligga behov

av en samhällsdebatt om vilka aktörer som ska ta hand om situationer av olika slag. Vid samtalen framgick det att de kommunala mentalvårdstjänsterna för barn och unga bör stärkas, liksom kompetensen vid barnskyddsenheterna. För barn och unga som uppvisar svåra symtom borde det dessutom finnas en inrättning som tillhandahåller både barnskyddstjänster och psykiatriska tjänster och som den specialiserade sjukvården vid behov skulle kunna konsultera.

Under besöket diskuterades också sjukvårdsdistriktets svar på anmärkningar gällande barn- och ungdomspsykiatrin. Svaren konstaterades vara tämligen kortfattade. I många av svaren hade det dessutom i bedömningen närmast hänvisats till inhämtade utredningar. Det konstaterades att man i svaren bör fokusera mer på bedömningen av den verksamhet som kritiserats i anmärkningen, samt att motiveringarna, slutledningarna och åtgärderna bör presenteras tydligare. (OKV/25/51/2019)

MILJÖFÖRVALTNINGEN

Påföljdsavgörandena inom miljöförvaltningen hörde samman med tillgodoseendet av rättskyddet och god förvaltning samt tryggheten av möjligheterna att delta och påverka. Under verksamhetsåret meddelades flera avgöranden där det konstaterades att förfrågningar om hur ärendet framskridit eller om dess behandlingstid och/eller dokumentbegäranden ska bemötas korrekt och utan dröjsmål. I vissa fall hade det orsakats problem av att myndigheten inte förstått att det varit fråga om en sådan dokumentbegäran som avses i offentlighetslagen och som omfattas av lagstadgade förfaranden och tidsfrister. Problem hade orsakats också av att det inte hittats någon dokumentation av myndighetens eventuella svar. Påföljder föranleddes likaså i sådana fall där grannen inte hade blivit hörd angående ändringar under byggnadsskedet och där krav på tillsynsåtgärder inte hade förts till den behöriga nämnden för behandling. Klagandena hade i dessa fall inte fått något överklagbart beslut, som de skulle ha kunnat söka ändring i och därmed ha kunnat föra ärendet till förvaltningsdomstolen för prövning. I vissa fall bedömdes även omfattningen av myndighetens rådgivningsskyldighet. I ett av fallen konstaterades det att myndighetens allmänna rådgivningsskyldig-

het och skyldighet att bemöta en informationsbegäran inte sträcker sig till nya krav och begäranden om preciseringar av motiveringarna.

I andra fall uppdagades brister i tryggheten av möjligheterna att delta och påverka för invånarna inom ett område och för föräldrarna till elever i en skola med inomhusluftproblem. Till följd av detta delgav biträdande justitiekanslern de behöriga myndigheterna sin uppfattning om tillbörlig beredning av ett daghems placering och om betydelsen av föräldrars möjlighet att delta i en inomhusluftarbetsgrupp.

Avgöranden

DEN KOMMUNALA OCH ÖVRIGA SJÄLVSTYRELSEN

Bemötandet av förfrågningar och dokumentbegäranden

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade byggnadstillsynsmyndigheten i en stad på skyldigheten att registrera muntliga kontakter samt bemötandena av dem.

I ett klagomål riktades det kritik bl.a. mot den långa behandlingstiden för en ansökan om bygglov och mot att sökanden inte hade fått svar på de förfrågningar om hur ärendets behandling framskred som sökanden hade framställt bl.a. hos Lupapiste. Byggnadstillsynsmyndigheten hade besvarat vissa av förfrågningarna och meddelandena under åren 2016 och 2018, medan det förblivit oklart om de två meddelandena som projektets planerare sänt sommaren 2017 hade blivit besvarade. Biträdande justitiekanslern konstaterade till denna del att det också med tanke på tjänsteinnehavarnas eget rättsskydd är motiverat att göra så noggranna anteckningar som möjligt om förfrågningar som berör behandlingen av ett ärende samt om besvarandet av dem. Han konstaterade allmänt att det är klart att förfrågningar om ett förvaltningsärende som är under behandling och om dess framskridande ska besvaras. Svaret kan i ett enskilt fall t.ex. bestå av en hänvisning till tidigare svar.

I det aktuella fallet uppdagades inte något lagstridigt förfarande eller någon försummelse av tjänsteplikten vid behandlingen av det bygglovsärende som gällde en ekonomibyggnad, trots att det ansågs ha uppkommit ett dröjsmål vid behandlingen av ansökan. Den erhållna utredningen visade nämligen att dröjsmålet inte kunde anses vara ogrundat, eftersom det i väsentlig utsträckning hade orsakats av att tillståndsmyndigheten inte hade tillställts godtagbara planer. Det hade förekommit oklarhet angående planerna för hela det byggprojekt som väsentligen inverkade på byggandet av skjulet och i synnerhet angående planerna för gårdsområdet. Utredningen visade att tillståndsmyndigheten hade strävat efter att ge råd och anvisningar om hurdana ändringar som krävdes i planerna (OKV/902/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).

I ett annat fall uppmärksammade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare en stad på myndigheternas skyldighet att på en parts begäran ge en uppskattning om när ett beslut kommer att ges samt svara på förfrågningar om hur behandlingen framskrider.

Ett bostadsaktiebolag hade hos staden framställt ett yrkande på gottgörelse för fakturor rörande gatuunderhåll och renhållning. Man hade på bolagets vägnar flera gånger begärt att yrkandet skulle bemötas, och ställt frågor om ärendets behandlingstidtabell och om hur det framskred.

Ärendet hade avgjorts i juni 2018. Bolaget hade getts en uppskattning av behandlingstiden, där det uppgavs att ärendet skulle avgöras kring årsskiftet 2017–2018. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare tolkade den utredning som staden gett till justitiekanslern så att det visade att bolaget inte på begäran hade getts en ny uppskattning av behandlingstiden i början av år 2018, och således inte heller hade underrättats om orsaken till att ärendets behandling hade fördröjts i förhållande till den tidigare tidpunkt som staden uppgett för avgörandet. Han konstaterade att myndigheterna har en entydig lagstadgad skyldighet att på begäran ge parten i ett förvaltningsärende en uppskattning om när ett beslut kommer att ges. Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare hade staden inte i det aktuella fallet bemött bolagets förfrågningar om behandlingstiden på det sätt som förvaltningslagen förutsätter (OKV/1136/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Anu Rätty).

I ett ärende som gällde förfarandet vid en stads sektion för enskilda vägar uppmärksammades staden på dess skyldighet att ordna sin förvaltning så att kunder inom förvaltningen kan få svar på sina brev och få sina ärenden behand-

lade inom en skäligen tid. Staden ska också se till att en övervakande myndighets begäranden om utredningar bemöts utan dröjsmål och tillräckligt noggrant. Dessutom uppmärksammades staden på myndigheternas skyldighet att behandla inkomna dokumentbegäranden i enlighet med offentlighetslagen.

Av ett klagomål framgick det att klaganden i maj 2015 hade sänt staden ett brev där det riktades kritik mot förfarandet vid stadens tekniska nämnds sektion för enskilda vägar. Enligt brevet hade klaganden förväntat sig åtgärder och ett svar på brevet av staden. Klaganden hade flera gånger framställt förfrågningar om hur ärendets behandling framskred samt om sektionens sammanträdestidtabell, men inte fått några svar på sina förfrågningar. Sektionen för enskilda vägar hade sammanträtt i maj 2016, och klaganden hade i juni 2016 begärt att få ta del av sammanträdesprotokollet. Klaganden hade dock inte fått det begärda protokollet. Staden hade således inte handlat på det sätt som offentlighetslagen förutsätter efter att ha tagit emot klagandens dokumentbegäran. Klagandens ärenden hade behandlats vid det sammanträde som sektionen för enskilda vägar höll i januari 2019.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att staden hade försummat sin skyldighet att behandla och besvara klagandens brev inom en skäligen tid. Staden ansvarar för att ordna sin verksamhet så att myndighetsuppgifter kan utföras korrekt också efter personalbyten. Ifall behandlingen av ett ärende förutsätter att en nämnd eller dess sektion sammanträder, ska staden t.ex. med hjälp av vikariatarrangemang se till att sammanträdet sammankallas så att ärendet blir behandlat inom en skäligen tid. Ifall ett brev där emot kan besvaras utan att nämnden eller dess sektion sammanträder, ska staden kunna ange vilken tjänsteinnehavare som ges till uppgift att besvara brevet.

Det hör också till myndigheternas ansvar att se till att utredningsbegäranden från andra myndigheter bemöts utan dröjsmål. Staden hade i det aktuella fallet inte inom en skäligen tid tillställt regionförvaltningsverket den behövliga utredning som regionförvaltningsverket begärt. Biträdande justitiekanslern konstaterade att myndighetsverksamhetens trovärdighet förutsätter väl fungerande och effektiv laglighetskontroll. För att laglighetskontroll ska möjliggöras är det nödvändigt att myndigheterna förhåller sig allvarligt till granskningen av deras verksamhet och utan dröjsmål tillställer den övervakande myndigheten alla uppgifter och allt material som är relevant med avseende på ärendet.

Biträdande justitiekanslern bad staden senast 22.11.2019 meddela hur den dokumentbegäran som klaganden framställt i juni 2016 hade behandlats. Beslutet sändes också till regionförvaltningsverket för kännedom. Staden meddelade i sitt svar 22.11.2019 att staden skulle fästa vikt vid att förvaltningen ordnas på ett ändamålsenligt sätt och på att dokumentbegäranden besvaras inom en skäligen tid (OKV/1782/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).

I ett ärende som gällde starten på utarbetandet av en delgeneralplan uppmärksammade biträdande justitiekanslern en stad på vikten av att iaktta offentlighetslagens bestämmelser vid besvarandet av en dokumentbegäran. Staden hade inte handlat i enlighet med offentlighetslagens bestämmelser då klaganden, som framställt en informationsbegäran, inte hade underrättats om att saken kunde föras till myndigheten för avgörande och inte heller hade tillfrågats om huruvida denne önskade att detta skulle ske.

Det var fråga om ett fall där det hade förts förhandlingar med ett bolag om att utarbetandet av en delgeneralplan skulle inledas i syfte att möjlig-

göra anläggandet av en vindkraftpark. Klaganden hade flera gånger begärt att staden skulle lämna ut information och dokument rörande förhandlingarna. Staden hade bemött begärandena med hänvisningar till stadsstyrelsens protokoll och dess bilagor. Klagandens förnyade begäranden hade bemötts med konstateranden om att all information rörande förhandlingarna fanns i protokollet. I sin utredning framhöll staden att det inte hade förts sådana förhandlingar om planlägningsinitiativet att det skulle ha skapats den typ av dokument rörande dem som avses i offentlighetslagen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid att rätten att få ett motiverat beslut och att söka ändring i beslutet är sådana centrala rättsskyddsgarantier som hör till god förvaltning och som tryggats i grundlagen. Då en myndighet vägrar lämna ut ett dokument ska myndigheten uppge orsaken till vägran, informera om att saken kan föras till myndigheten för avgörande och fråga den som skriftligen begärt uppgifter om huruvida denne önskar att detta ska ske. Enligt rättslitteraturen och laglighetskontrollpraxisen är den vedertagna uppfattningen att myndigheten på kundens begäran ska fatta ett överklagbart beslut om saken också i det fall att det begärda dokumentet inte finns hos myndigheten. Myndigheten är även skyldig att se till bl.a. att dess anställda har behövlig kännedom om de behandlade dokumentens offentlighet samt om det förfarande som ska iakttas vid utlämnandet av uppgifter (OKV/1906/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).

En kommun uppmärksammades på vikten av att iakttä offentlighetslagens bestämmelser om bemötandet av en dokumentbegäran i ett fall där klaganden hade yrkat på att vissa byggnader skulle införas i ett register. En myndighet ska på begäran fatta ett överklagbart beslut med anledning av

en dokumentbegäran, också i det fall att myndigheten inte har det begärda dokumentet.

Klaganden hade begärt att kommunen skulle lämna ut den ansökan som den förra ägaren till klagandens fastighet eventuellt hade lämnat in år 2011. Klaganden hade begärt att det skulle fattas ett beslut om saken ifall kommunen inte skulle lämna ut det begärda dokumentet. Kommunen konstaterade i sin utredning att man inte fattat något "beslut" i ärendet, eftersom kommunen hade meddelat att dokumentet i fråga inte existerade. Ifall dokumentet hade existerat, skulle det ha lämnats ut. I detta fall skulle "beslutet" ha inneburit att dokumentet hade lämnats ut.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att rätten att antingen få ett begärt dokument eller att få ett överklagbart beslut om saken är ovillkorlig, och att myndigheten inte kan handla på något annat sätt. Ett motiverat beslut ska fattas också i sådana fall där myndigheten inte kan lämna ut det begärda dokumentet på grund av att det inte finns hos myndigheten. Möjligheten att föra saken till förvaltningsdomstolen för avgörande stärker rättsskyddet för den som framställt dokumentbegäran i synnerhet i sådana fall där denne misstänker att myndigheten har dokumentet i sin besittning men inte vill lämna ut det (OKV/2010/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).

I ett fall där klaganden flera gånger krävt nya tilläggsmotiveringar och preciseringar ansåg biträdande justitiekanslern att det inte fanns något att anmärka på i fråga om stadens sätt att bemöta klagandens informations- och dokumentbegäran. Myndigheterna ska i varje enskilt fall pröva hur informations- eller dokumentbegäran ska behandlas och vilken lags bestämmelser som ska iakttas. Krav och informationsbegäranden som lämnar rum för tolkning måste inte, trots

deras rubricering eller kundens önskemål, nödvändigtvis behandlas som sådana dokumentbegäranden som avses i offentlighetslagen. Myndigheternas allmänna rådgivningsskyldighet och skyldighet att bemöta begäranden om att få ta del av dokument kunde i det aktuella fallet inte anses omfatta kraven på tilläggsmotiveringar och på precisering av motiveringarna, då ärendets behandling hade slutförts och kundens krav inte berörde något anhängigt förvaltningsärende (OKV/1308/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).

Hörande av grannarna i samband med ett bygglovsförfarande

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade byggnadstillsynsmyndigheten i en stad på vikten av att iaktta noggrannhet vid det hörande av grannen som lagen och bygglovsvillkoren förutsätter i samband med ett byggprojekt.

Grannarna hade i normal ordning blivit hörda under bygglovsprocessen. Efter hörandet hade byggnadens höjdläge dock ändrats avsevärt. Grannarna hade fått kännedom om detta först ca två och en halv månad efter att bygglovsbeslutet vunnit laga kraft. Ändringen av det höjdläge som angetts under hörandet framgick inte av det bygglovsbeslut som tillställts dem. Utredningen visade inte entydigt om höjdläget hade ändrats i samband med bygglovsärendets beredning eller först vid det inledande mötet inför byggnadsarbetet. I det aktuella fallet hade det inte sökts något sådant ändringslov som bygglovsvillkoren kräver.

Grannarna borde ha blivit hörda på nytt efter att byggnadens höjdläge ändrats väsentligt i förhållande till vad som angetts i bygglovsplanerna. Grannarnas rätt att bli hörda i egenskap av grannar till byggprojektet hade således inte tillgodo-

setts till alla delar. Grannarna hade inte haft möjlighet att påverka ändringen under det hörande som genomfördes i samband med bygglovsprocessen och inte heller efter beslutsfattandet, genom att yrka på omprövning av beslutet om byggnadens höjdläge eller genom att föra ärendet till förvaltningsdomstolen för bedömning (OKV/212/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).

Behandlingen av åtgärdsyrkanden inom byggnadstillsynen

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade byggnadstillsynsmyndigheten i en stad på skyldigheten att föra ett byggnadstillsynsärende som innefattar tydliga åtgärdsyrkanden till det behöriga organet för beslutsfattande. Den som framställt yrkandena ska, om han eller hon så önskar, kunna få ett överklagbart beslut och i sista hand kunna föra ärendet till förvaltningsdomstolen för bedömning.

I det aktuella fallet hade klaganden, som företrädde ett dödsbo, sedan våren 2016 flera gånger yrkat på att kommunens byggnadstillsynsmyndighet skulle vidta åtgärder för att se till att de höjnings- och terrasseringsarbeten som rågrannen vidtagit skulle bli förenliga med bygglovet. Rågrannen hade delgetts klagandens yrkanden och brev för kännedom, och byggnadsinspektörerna hade strävat efter att ge grannen råd och handledning beträffande de lovliga gårdsarbetena. Byggnadstillsynsmyndigheten hade bemött klagandens yrkanden och konstaterat att grannens bygglov fortfarande var gällande (fram till våren 2019) och att slutsynen inte ännu hade utförts. Kommunen hade således ansett att ett allmänt intresse inte krävde att man befattade sig med gårdsarbetena innan bygglovets giltighetstid löpt ut.

Enligt biträdande justitiekanslern var kommunens byggnadstillsynsmyndighets förfarande inte förenligt med god förvaltning eller med Kommunförbundets anvisningar om tvångsmedel. Efter att klaganden framställt flera åtgärdsyrkanden borde tillsynsärendet rörande det förfarande som stred mot bygglovs villkor ha förts till det behöriga organet för behandling och bedömning. Byggnadstillsynsmyndigheten hade haft befogenheter att befatta sig med den verksamhet som stred mot bygglovets redan under bygglovs giltighetstid. Klaganden ansåg att grannens gårdsarbeten hade orsakat olägenheter, såsom vattenavrinning och försämring av planerna rörande försäljning av dödsboets fastighet. Klaganden hade haft ett rättsligt intresse av att få frågan om lovligheten av rågrannens gårdsarbeten prövad som ett tillsynsärende hos byggnadstillsynsmyndigheten och eventuellt också hos förvaltningsdomstolen. Av denna anledning borde ärendet ha behandlats av det behöriga organet, som borde ha fattat ett överklagbart beslut om saken. De gårdsarbeten som var föremål för åtgärdsyrkandena hade utförts redan våren 2016, medan slutsynen var ogjord ännu i december 2019 (OKV/2021/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).

Utredandet av besittningsrätten till en byggsplats

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade byggnadstillsynsmyndigheten i en kommun på vikten av att iakttä noggrannhet vid utredandet av besittningsrätten till en byggsplats.

I två klagomål som anförts hos justitiekanslern riktades det kritik mot kommunens bygglovspraxis för en viss fastighets del. Ägoförhållandena och lagfartsuppgifterna rörande fastigheten i fråga var mycket oklara. I denna situation skulle det

ha funnits skäl för kommunen att noggrannare utreda fastighetens ägar- och lagfartsuppgifter.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att man i samband med ansökan om bygglov kan anse att normalfallet är att den som söker bygglov har lagfart på fastigheten. I ett sådant fall är det i allmänhet klart att lagfartsinnehavaren har besittningsrätt till byggsplatsen. I detta fall kan det anses tillräckligt att fastighetens lagfartsuppgifter granskas då behandlingen av ansökan inleds, efter att ansökan lämnats in. Behandlingen av en bygglovsansökan förutsätter emellertid noggrannare granskning och utredning av ägande- och besittningsrätten till fastigheten i det fall att sökanden inte själv har lagfart på fastigheten eller det finns andra särdrag som avviker från det normala (OKV/832/1/2019 och OKV/1861/1/2018; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).

Tryggheten av möjligheterna att delta och påverka

I ett ärende som gällde deltagande i verksamheten i en skolas inomhusluftarbetsgrupp delgav biträdande justitiekanslern staden sin uppfattning om tryggheten av elevernas föräldrars möjligheter att delta och påverka. Beslutet sändes för kännedom också till regionförvaltningsverket, som hade utfärdat en anvisning som betonade vikten av föräldrarnas deltagande.

Staden hade inrättat en inomhusluftarbetsgrupp för en skola, men inte i enlighet med fostrings- och utbildningsnämndens riktlinjer inkluderat någon föräldrarepresentation i gruppen. Arbetsgruppen hade sammanställt en rapport efter sina sammanträden, och skolans inomhusluftproblem hade även behandlats vid en föräldrakväll som berörde läget i skolorna, vid ett informationsmöte angående en utredning

om stadsstrukturen och vid ett diskussionsmöte som gällde indragning av skolan. Läget för inomhusluftens del utgjorde inte det huvudsakliga temat för dessa allmänna sammankomster, men även det hade behandlats vid sammankomsterna. Representanter för elevernas föräldrar hade också på eget initiativ begärt uppgifter och dokument rörande läget för inomhusluftens del, och deras förfrågningar hade besvarats.

Biträdande justitiekanslern hänvisade till regionförvaltningsverkets anvisning om att föräldrar till skolans elever ska höras i sådana fall där det förekommer problem med inomhusluften i en skola, och om att föräldrar ska inkluderas t.ex. i inomhusluftarbetsgruppers verksamhet. Det aktuella dokumentet är dock till sin karaktär en rekommendation, som således inte hindrar att kommunen utövar sin prövningsrätt vid tillgodoseendet av de möjligheter att delta och påverka som hör till god förvaltning. Kommunen ska emellertid beakta bl.a. principen om barnets bästa, vilken tryggs av att elevernas föräldrar ges möjlighet att delta och påverka i ett ärende som har konsekvenser för elevernas hälsa. I det aktuella fallet borde man ha kunnat lägga fram en tillbörlig motivering till avsteget från rekommendationen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att samarbete mellan aktörerna, öppenhet och tillräcklig informationsförmedling är viktiga faktorer i samband med behandlingen av inomhusluftproblem. Staden och dess tjänsteinnehavare hade i och för sig inte handlat lagstridigt, men vid behandlingen av skolans inomhusluftproblem skulle det ha varit motiverat att noggrant dryfta också andra än de ovan refererade alternativen för att inkludera elevernas föräldrar i ärendets

behandling. I regionförvaltningsverkets anvisning hade det uttryckligen framhållits att föräldrar ska ges möjlighet att delta i inomhusluftarbetsgrupper, så att man undviker att saken blir beroende av enskilda föräldrars aktivitet och kontakter. Genom att föräldrarepresentanter inkluderas i behandlingen av problem som berör inomhusluften i en skola kan man enligt rekommendationen också öka förtroendet mellan de olika aktörerna (OKV/1889/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).

I ett annat fall konstaterades det att en stad inte hade handlat i enlighet med god förvaltning vid beredningen av ett ärende som berörde placeringen av ett daghem, och inte heller vid förmedlingen av information om saken. Biträdande justitiekanslern delgav staden sin uppfattning om vilket förfarande som skulle ha varit förenligt med god förvaltning.

Det aktuella områdets invånare upplevde att de inte hade blivit hörda tillräckligt väl i samband med ärendets beredning. Av stadens utredning framgick det inte tydligt hur staden hade informerat om projektet eller om invånarnas möjligheter att delta i och påverka beslutsfattandet rörande daghemmets placering innan ansökan om bygglov lämnades in.

Varken ärendets beredning eller beslutsfattandet hade skett öppet. Staden hade inte fattat något tydligt beslut om daghemmets placering, och det var inte klart för områdets invånare vem som varit behörig att fatta beslut om saken (OKV/2083/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen 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

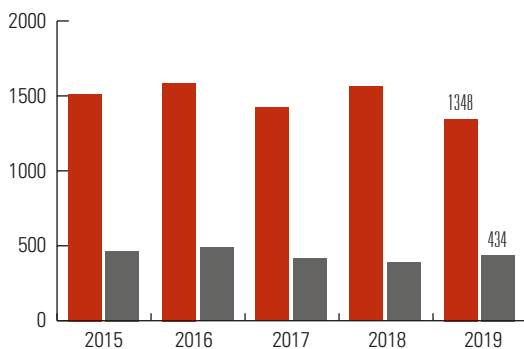
Statsrådets allmänna sammanträde	56
Föredragning för republikens president	28

Behandlade ärenden

Statsrådets allmänna sammanträde	1 348
Föredragning för republikens president	434

Granskade protokoll

Statsrådets allmänna sammanträde	29
Föredragning för republikens president	14



■ = ärenden som behandlats vid statsrådets allmänna sammanträde

■ = ärenden som behandlats vid föredragningen för republikens president

BEGÄRANDEN OM UTLÅTANDEN OCH STÄLLNINGSTAGANDEN

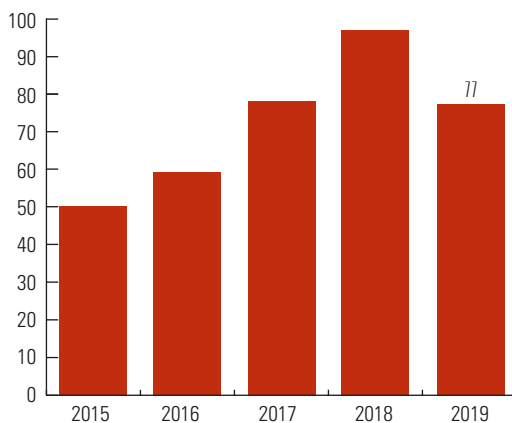
Inledda ärenden

Republikens president, statsrådet och ministerierna	77
Övriga myndigheter	7
Sammanlagt	84

Avgjorda ärenden

Åtgärder

1) skriftliga utlåtanden	51
2) inte behörighet	1
Inget behov av åtgärder	32
Sammanlagt	84



■ = 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

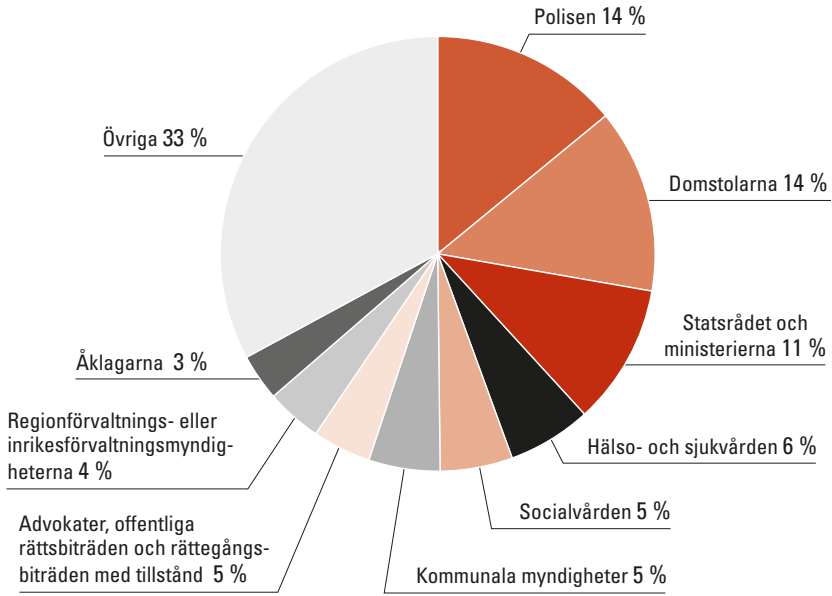
Mottagna klagomål	2 130
-------------------------	-------

Klagomålen gällde följande myndigheter eller ärendekategorier

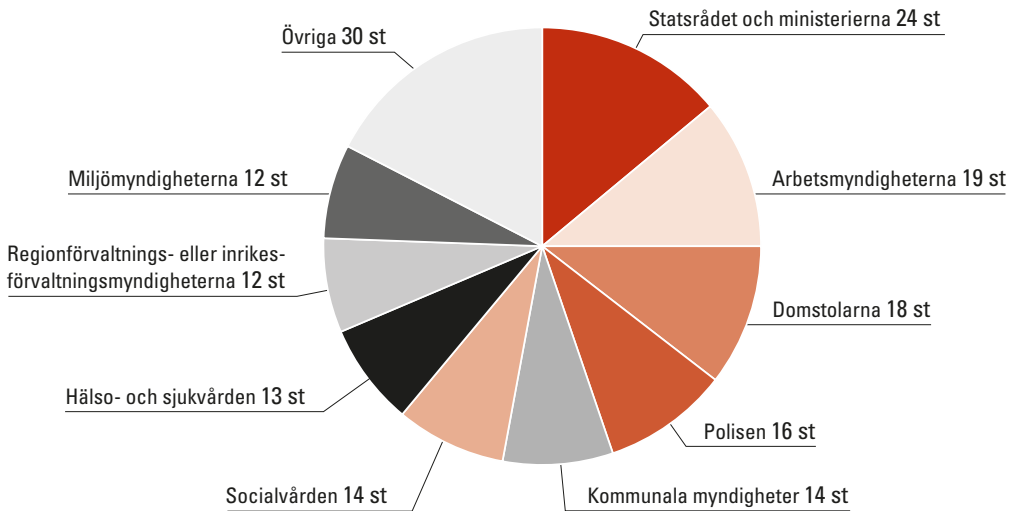
1) statsrådet eller ministerierna	262
2) allmänna domstolar, brottmål	75
3) allmänna domstolar, andra ärenden.....	186
4) förvaltningsdomstolarna	61
5) specialdomstolarna	21
6) åklagarmyndigheterna	87
7) polismyndigheterna	352
8) utökningsmyndigheterna	66
9) fängvårdsmyndigheterna	5
10) övriga justitieförvaltningsmyndigheter	47
11) utrikesförvaltningsmyndigheterna	8
12) regionförvaltnings- eller inrikesförvaltningsmyndigheterna	104
13) försvarsförvaltningsmyndigheterna	9
14) skattemyndigheterna	59
15) övriga finansmyndigheter	39
16) undervisningsmyndigheterna	74
17) jord- och skogsbruksmyndigheterna	26
18) trafik- och kommunikationsmyndigheterna.....	25
19) näringsmyndigheterna	16
20) socialvården	135
21) socialförsäkring.....	73
22) arbetarskyddet eller andra ärenden som hör till social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde	2
23) hälso- och sjukvården	156
24) arbetsmyndigheterna	48
25) miljömyndigheterna	38
26) kommunala myndigheterna	133
27) kyrkliga myndigheter	6
28) övriga myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter	82
29) advokater, offentliga rättsbiträden eller rättegångsbiträden med tillstånd	109
30) privaträttsliga ärenden	68
31) övriga ärenden	133

Sammanlagt (ett och samma klagomål kan gälla flera myndigheter eller ärendekategorier)	2 505
--	-------

Klagomålen riktade sig i huvudsak mot följande sektorer



Klagomålen som föranledde åtgärder riktade sig i huvudsak mot följande sektorer



Avgjorda klagomål.....	1 973
------------------------	-------

Klagomålsärenden som föranledde utredningsåtgärder

Åtgärder

1) åtal	-
2) anmärkningar	6
3) delgivning av uppfattning eller anvisning	153
4) framställning	4
5) andra ställningstaganden	1
6) korrigering under behandlingen	8
Inget felaktigt förfarande kunde konstateras	876

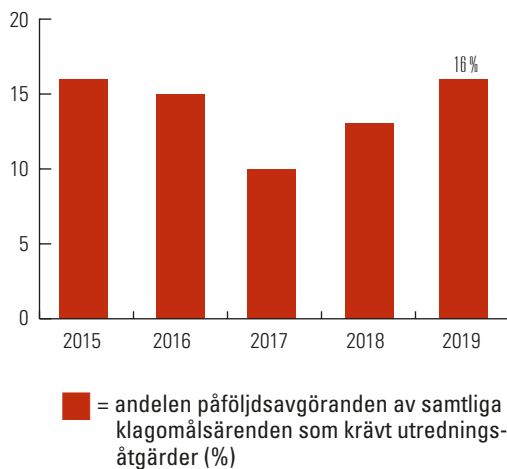
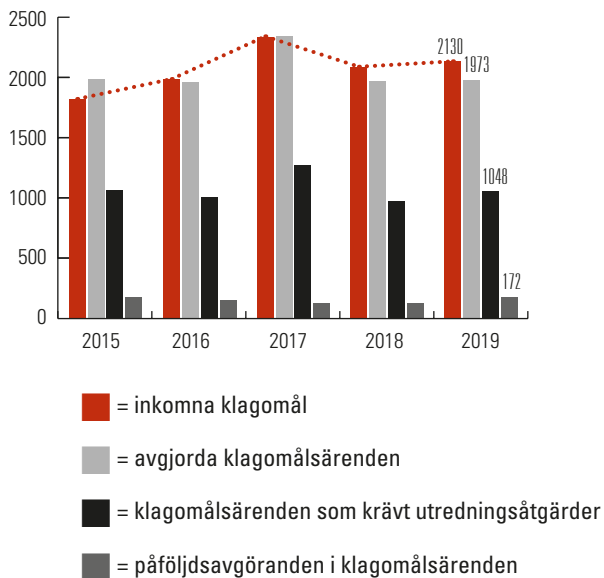
Sammanlagt	1 048
------------------	-------

Klagomålsärenden som inte förutsatte några utredningsåtgärder

1) ärendet hörde inte till justitiekanslerns behörighet	206
2) ärendet var under behandling hos en behörig myndighet eller kunde överklagas	279
3) ärendet överfördes till riksdagens justitieombudsman	55
4) ärendet överfördes till riksåklagaren	2
5) ärendet överfördes till Finlands Advokatförbund	10
6) ärendet överfördes till en behörig myndighet	45
7) ärendet var så oklart att det inte kunde undersökas	219
8) ärendet förföll på grund av att klagomålet återtogs eller av någon annan orsak	340
9) det var fråga om ett mer än två år gammalt ärende	106

Sammanlagt	1 262
------------------	-------

Ett och samma klagomål kan föranleda flera åtgärder.



(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	6 332
Granskade domar	8 329
Ärenden som inletts med anledning av granskade domar	81

Avgöranden

Åtgärder

1) åtal	2
2) anmärkning	11
3) delgivning av uppfattning eller anvisning	63
Inget behov av åtgärder	2
Sammanlagt	78

Ärenden som berör domares tjänstebrott

Meddelanden till justitiekanslern från

1) hovrätterna	20
2) polisen	34
3) åklagarmyndigheterna	1
Sammanlagt	55

Avgöranden

Åtgärder

1) åtal	-
2) anmärkning	2
3) delgivning av uppfattning eller anvisning	2
Inget behov av åtgärder	27
Sammanlagt	32

ÄRENDEN SOM INLETTS PÅ EGET INITIATIV OCH LAGLIGHETSKONTROLLBESÖK

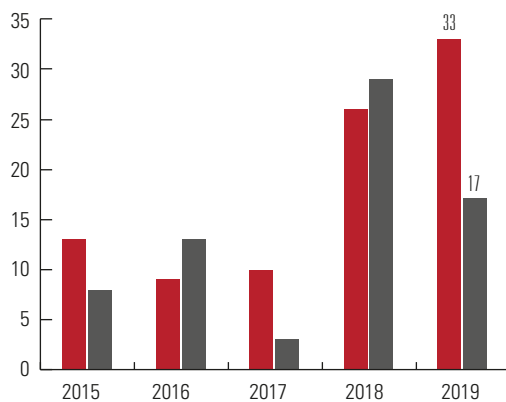
Ärenden som inlets på eget initiativ 33

Avgöranden

Åtgärder

1) anmärkning	2
2) delgivning av uppfattning eller anvisning	15
3) andra ställningstaganden	1
4) andra åtgärder	1
5) korrigering under behandlingen	1
Inget behov av åtgärder	4
Sammanlagt	24

Laglighetskontrollbesök 17



■ = ärenden som tagits till prövning på eget initiativ

■ = laglighetskontrollbesök

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

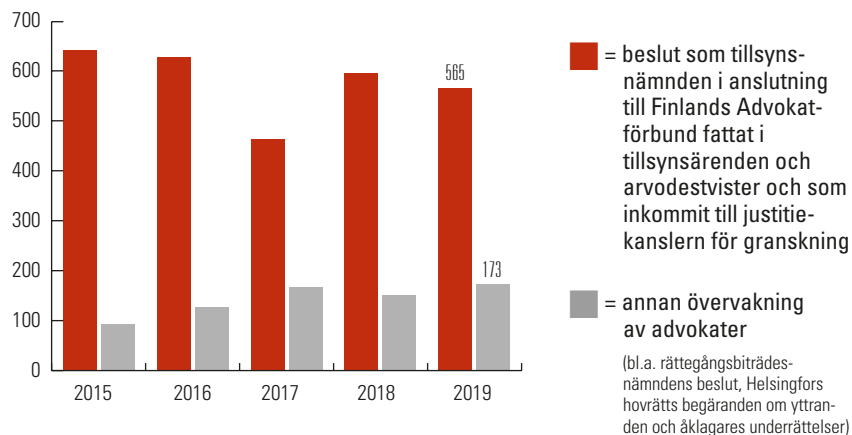
Inledda ärenden

1) tillsynsärenden och arvodestvister	565
2) annan övervakning av advokater (bl.a. Helsingfors hovrätts begäranden om yttranden och rättegångsbiträdesnämndens beslut)	173
Sammanlagt	738

Avgöranden

Åtgärder

1) skriftliga utlåtanden	22
2) delgivning av uppfattning eller anvisning	1
3) andra åtgärder	6
4) överfördes till tillsynsnämnden	10
5) ärendet överfördes till en behörig myndighet	1
Inget behov av åtgärder	686
Sammanlagt	726



ARBETSSITUATIONEN

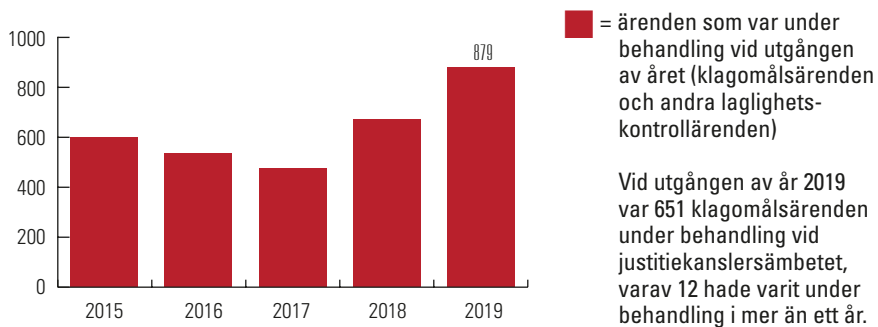
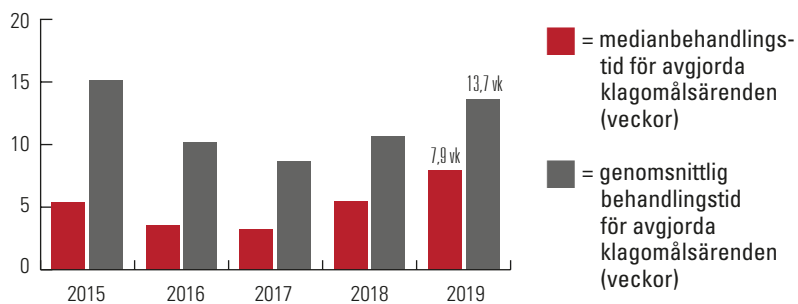
Ärenden som inlett under år 2019

Klagomålsärenden	2 130
Övriga laglighetskontrollärenden	1 036
Sammanlagt	3 166

Ärenden som avgjorts under år 2019 2 959

Ärenden under behandling vid utgången av år 2019

Klagomålsärenden som inkommit år 2017	1
Klagomålsärenden som inkommit år 2018	12
Övriga ärenden som inkommit år 2018	33
Ärenden som inkommit år 2019	833
Sammanlagt	879





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.

UTLÅTANDEN

Anvisningarna för utarbetande av regeringspropositioner (OKV/91/20/2018)

– Se närmare s. 71

Mellantidsrapporten av en arbetsgrupp som dryftar en revidering av personbeteckningen (OKV/97/20/2018) – Se närmare s. 171

Utkastet till statsrådets förordning om justitieministeriet (OKV/1/20/2019)

Utkastet till ändring av utrikesministeriets förordning om avgifter för utrikesförvaltningens prestationer (OKV/5/20/2019) – Se närmare s. 72

Utkasten till statsrådets förordning om ändring av skjutvapenförordningen och till inrikesministeriets förordning om tekniska krav för att förhindra ändring av ett föremål till ett skjutvapen samt om permanent begränsning av laddningsanordningars kapacitet och permanent förhindrande av deras funktion (OKV/8/20/2019)

Finlands cybersäkerhetsstrategi 2019 (OKV/9/20/2019) – Se närmare s. 170

Utvecklings- och genomförandeplanen för åren 2019–2023 för det nationella programmet för artificiell intelligens AuroraAI (OKV/12/20/2019) – Se närmare s. 172

Bedömningspromemorian om mottagande av personbevisning på bild- och ljudupptagningar vid hovrätterna (OKV/13/20/2019) – Se närmare s. 140

Utkastet till anvisning om förfaranden och tillvägagångssätt vid tillämpningen av lagen om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd (OKV/14/20/2019)

Informationsarkitekturen för utnyttjande av en gemensam informationsbas 2021 (OKV/16/20/2019) – Se närmare s. 172

Utkasten till förordningar avsedda att utfärdas med stöd av lagen om militär underrättelseverksamhet (OKV/17/20/2019)

Utkastet till ändring av statsrådets förordning om förundersökning, tvångsmedel och hemligt inhämtande av information och utkastet till statsrådets förordning om civil underrättelseinhämtning (OKV/18/20/2019)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om Genomcentret och om förutsättningarna för behandling av genomdata (OKV/19/20/2019) – Se närmare s. 76

Betänkandet av den arbetsgrupp som berett genomförandet av penningtvättsdirektivet (OKV/20/20/2019) – Se närmare s. 141

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen (OKV/22/20/2019) – Se närmare s. 80

Utkastet till statsrådets förordning om säkerhetsklassificering av handlingar inom statsförvaltningen (OKV/25/20/2019) – Se närmare s. 76

Utredningen om utvidgning av tillämpningsområdet för offentlighetslagen (OKV/27/20/2019) – Se närmare s. 141

Lagstiftning som kompletterar förordningen om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (EPPO) (OKV/29/20/2019) – Se närmare s. 75

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av barnskyddslagen (OKV/31/20/2019) – Se närmare s. 77

Arbetsgruppsbetänkandet om samarbetet mellan Brottsförklaringsmyndigheten och polisen vid förhindrande av kriminalitet under häktningstiden och upprätthållande av anstaltssäkerheten (OKV/32/20/2019) – Se närmare s. 142

Lagstiftning som kompletterar förordningen om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande (EU 2018/1805) (OKV/37/20/2019) – Se närmare s. 75

God praxis rörande justitieombudsmannainstitutionen (OKV/38/20/2019)

Utkastet till IV Handlingsplanen för öppen förvaltning 2019–2023 (OKV/39/20/2019) – Se närmare s. 172

FN; genomförandet av konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (OKV/40/20/2019) – Se närmare s. 138

FN; utarbetandet av Finlands sjunde periodiska rapport med anledning av konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR) (OKV/41/20/2019)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av lagen om finansiering av regionutveckling och strukturfondsprojekt (OKV/45/20/2019)

Jäv för medlemmar i statens idrottsråd vid behandlingen av bidrag för byggande av en idrottsanläggning (OKV/48/20/2019) – Se närmare s. 180

Behandlingen av personuppgifter i statsrådets gemensamma informationssystem (OKV/49/20/2019)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagar om ändring av lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice och 9 § i lagen om sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen (OKV/50/20/2019) – Se närmare s. 72

Utkastet om ändring miljöskyddslagen och 18 kap. 19 § i vattenlagen (OKV/55/20/2019)

Utkastet till regeringsproposition om godkännande och sättande i kraft av protokollet om ändring av konventionen om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter (OKV/56/20/2019)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av 15 och 20 § samt temporär ändring av 20 § i äldreomsorgslagen (OKV/57/20/2019) – Se närmare s. 73

Utkastet till regeringsproposition med förslag till upphävande respektive ändring av ikraftträdandebestämmelserna i skjutvapenlagen samt med förslag till ändring av skjutvapenlagen och 2 § i lagen om skjutbanor (OKV/63/20/2019) – Se närmare s. 73

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagstiftning om en reform av förfarandena inom punkt- och bilbeskattningen (OKV/75/20/2019) – Se närmare s. 74

LAGLIGHETSKONTROLLBESÖK

- 31.1.2019 Migrationsverket (OKV/2/51/2019)
- 26.3.2019 Tavastehus förvaltningsdomstol (OKV/4/51/2019)
- 12.3.2019 Polisnärheten i Östra Nyland (OKV/1/51/2019)
- 2.4.2019 Helsingfors förvaltningsdomstol (OKV/3/51/2019)
- 9.4.2019 Regionförvaltningsverket i Södra Finland (OKV/5/51/2019)
- 7.5.2019 Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira)
(OKV/6/51/2019)
- 11.6.2019 NTM-centralen i Sydöstra Finland (OKV/7/51/2019)
- 11.6.2019 Sydöstra Finlands arbets- och näringsbyrå (OKV/8/51/2019)
- 8.11.2019 Polisnärheten i Sydvästra Finland (OKV/11/51/2019)
- 12.11.2019 Helsingfors hovrätt (OKV/12/51/2019)
- 22.11.2019 Säkerhets- och kemikalieverket Tukes (OKV/15/51/2019)
- 27.11.2019 Helsingfors tingsrätt (OKV/9/51/2019)
- 4.12.2019 Riksåklagarens byrå (OKV/13/51/2019)
- 10.12.2019 Tammerfors stads välfärdstjänster (OKV/14/51/2019)
- 10.12.2019 Birkalands sjukvårdsdistrikt (OKV/25/51/2019)
- 18.12.2019 UF-centret (OKV/16/51/2019)

PERSONALEN VID JUSTITIEKANSLERSÄMBETET 31.12.2019

Avdelningen för statsrådsärenden

Referendarieråd, avdelningschef	Salo Maija , vicehäradshövding
Referendarieråd	Koivisto Johanna , vicehäradshövding
Äldre justitiekanslerssekreterare	Luikku Laura , juris kandidat
	Ruuskanen Minna , juris doktor, vicehäradshövding
Notarier	Ahotupa Eeva , vicensnotarie
	Rouhiainen Minna , vicehäradshövding (tjänstledig)
Ledningens assistent	Tolvanen Heidi , tradenom

Avdelningen för rättsövervakning

Referendarieråd, avdelningschef	Martikainen Petri , juris licentiat, vicehäradshövding
Referendarieråd	Kostama Outi , vicehäradshövding
	Löfman Markus , juris licentiat, vicehäradshövding
	Mustonen Marjo , vicehäradshövding
Äldre justitiekanslerssekreterare	Kauppila Outi , vicehäradshövding
	Lehvä Outi , vicehäradshövding
	Liesivuori Pekka , vicehäradshövding
	Pulkkinen Minna , vicehäradshövding
	Rouhiainen Petri , vicehäradshövding
	Räty Anu , vicehäradshövding
	Smeds Tom , vicehäradshövding
	Tolmunen Irma , vicehäradshövding

Justitiekanslerssekreterare

Sihto Juha, juris licentiat, vicehäradshövding

Föredragande

Välinen Henna-Riikka, vicehäradshövding

Notarie

Tulkki-Ansinn Pia, vicehäradshövding

Tuomikko Helena, vicensnotarie

Administrativa enheten

Kanslichef

Majuri Tuula, vicehäradshövding

Resurshanteringsexpert

Hakonen Kimmo, juris kandidat (tjänstledig)

Informatör

Näveri Anu, tradenom

Kukkanen Krista, filosofie magister

Kuisma Minna, politices magister (tjänstledig)

Högskolepraktikant

Partanen Janni, juris student

Registrator

Snabb Tuula

Byråsekreterare

Nyberg Ira

Savela Sari

Vaktmästerichef

Elf Tomi



9

REGISTER

FÖRTECKNING ÖVER MYNDIGHETER

Arbets- och näringsbyråerna (TE-tjänster) _____	193–201	Livsmedelsverket _____	186
Arbets- och näringsministeriet _____	63–64, 66, 191–192, 213	Magistraten _____	173
Brottspåföljdsmyndigheten _____	148	Migrationsverket (Migri) _____	163–167
Dataombudsmannen _____	149	NTM-centralerna _____	202, 221
Delegationen för språkändan _____	144	Nödcentralsverket _____	167
Domkapitlet _____	185	Patent- och registerstyrelsen (PRH) _____	202
Finansministeriet _____	224	Polisstyrelsen _____	153, 156, 163, 167
Folkpensionsanstalten (FPA) _____	216–221	Polisväsendet _____	157–163
Försäkringsbolag _____	222	Regionförvaltningsverken (RFV) _____	174–175, 183, 224–226
Försäkringsdomstolen _____	122	Rundradion (Yle) _____	188
Förvaltningsdomstolarna _____	120–122	Sametinget _____	64
Förvaltningsnämnden för Sveaborg _____	185	Sjukvårdsdistrikten _____	233–235
Hovrätterna _____	109, 111, 117, 119	Social- och hälsovårdsministeriet _____	68–69, 212–215, 223, 233
Högsta förvaltningsdomstolen _____	120–121	Statsrådet _____	67
Inrikesministeriet _____	65, 152, 163	Säkerhets- och kemikalieverket (Tukes) _____	191
Institutet för hälsa och välfärd (THL) _____	223	Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) _____	215
Intressebevakningsbyråerna _____	147	Tillsynsnämnden i anslutning till Finlands advokatförbund _____	131–134
Jord- och skogsbruksministeriet _____	186	Tingsrätterna _____	109–116
Justitieministeriet _____	143–144	Transport- och kommunikationsverket (Traficom) _____	189
Keva _____	222	Undervisnings- och kulturministeriet _____	181
Kommunerna _____	175–179, 183–184, 226–233, 240–246	Universiteten _____	181–182
Kommunikationsministeriet _____	66	Utrikesministeriet _____	63, 67, 139
Konsumenttvistenämnden _____	148	Utsökningsväsendet _____	145–147
Landskapets fastighetsverk på Åland _____	149		
Lantmäteriverket _____	187		

SAKREGISTER

A

Advokat

beställning av en utredning av en advokatbyrå _____	66
besvär över tillsynsnämndens avgöranden _____	133
tillsynsnämndens förfarande _____	131

B

Barn

anordnande av barnpsykiatrisk vård på avdelning _____	234
barnskydd _____	226
behandling av klagomål gällande barnskydd _____	224
besvärsmått i barnskyddsärenden (utlåtande) _____	77
verkställighet av förordnande om att ett barn ska återlämnas i ett ärende som gällde bortförande av barn _____	145

Behörighet

tillsättande av tidsbestämda tjänsteförhållanden _____	143
---	-----

D

Dataskyddet

behandling av genomdata (utlåtande) _____	76
behandling av personuppgifter inom migrationsförvaltningen (utlåtande) _____	72
brister vid behandlingen av sekretess- belagda dokument _____	152
det nationella programmet för artificiell intelligens AuroraAI (utlåtande) _____	172
Finlands cybersäkerhetsstrategi 2019 (utlåtande) _____	170
informationsarkitekturen för utnyttjande av en gemensam informationsbas (utlåtande) _____	172

inspelning och strömning av ett fullmäktigemöte i datanätet _____	178
offentlig arbetskrafts- och företagsservice (utlåtande) _____	72
punktbeskattning och bilbeskattning (utlåtande) _____	74
säkerhetsklassificering av handlingar (utlåtande) _____	76

Digitalisering

det nationella programmet för artificiell intelligens AuroraAI (utlåtande) _____	172
Finlands cybersäkerhetsstrategi 2019 (utlåtande) _____	170
handlingsplanen för öppen förvaltning 2019–2023 (utlåtande) _____	172
offentliggörande av ett foto av grundskolelevers grupparbete i det allmänna datanätet _____	184

Direktiv

genomförande av penningtväts- direktivet (utlåtande) _____	141
---	-----

Dokumentbegäran

avgift _____	174
behandling _____	175
bemötande _____	202
meddelande av ett överklagbart beslut _____	149, 176, 189
meddelandet av ett överklagbart beslut _____	185

Domstolarna

bestämmande av prövotid _____	112
brottsofferavgift _____	113
dröjsmål vid distribuering och verkställighet av brottmålsdomar _____	117
ett brottmål avgjordes i fel sammansättning _____	111
fel i en kallelse till huvudförhandling _____	116
meddelande av en dom i flera faser _____	116

motiverande av beslut angående ansökningar om återbrytande _____	120
mottagandet av personbevisning genom videospelning i hovrätten (utlåtande) ____	140
oaktsamhet vid utarbetandet av en dom ____	114
påförande av körförbud _____	114
straff för ett preskriberat brott _____	110
sändande av ett beslut _____	119
tilldelande av en anmärkning till en hovrättsledamot _____	109
tjänsteåtal för en domare _____	109
underskridning av minimistrafket _____	112

Dröjsmål

behandling av besvär _____	119
behandling av en ansökan om uppehållstillstånd _____	164
behandling av en ansökan om uppehålls- tillstånd vid en arbets- och näringsbyrå ____	198
behandling av en dokumentbegäran _____	115
behandling av en informations- begäran _____	167, 175
behandling av en omprövningsbegäran _____	176, 231
behandling av ett besvärshandling _____	121–122
behandling av ett ärende _____	149
behandling av klagomål gällande barnskydd _____	224
bemötande av en dokumentbegäran _____	131
besvarande av en förfrågan ____	181, 185–186
distribuerande av brottmålsdomar _____	117
distribuerande och verkställighet av brottmålsdomar _____	148
givande av ett arbetskraftspolitiskt utlåtande _____	196–197, 199–202
sändande av en statsrådsskrivelse _____	63
väckande av åtal _____	125
återförvisningsbeslut _____	111
överföring av en skrivelse till den behöriga myndigheten _____	215
översändande av besvärshandlingar till hovrätten _____	114

E

E-tjänster

enhetsoberoende webbtjänster för arbetssökande _____	192
formen för ett förvaltningsbeslut som sänds på elektronisk väg _____	232
offentlig arbetskrafts- och företagservice ____	72
problem rörande hälso- och sjukvårdens informationssystem _____	232
sändande av sekretessbelagda uppgifter via e-post _____	183
tillhandahållande av tjänster via flera kanaler _____	193

F

Författningsberedning

behandling av personuppgifter inom migrationsförvaltningen (utlåtande) ____	80
ny kyrkolag (utlåtande) _____	79
utvecklande av konsekvensbedömningen (utlåtande) _____	78

Förordning

konflikt mellan en lag och en förordning ____	191
---	-----

Förundersökning

beslutsmotiveringar _____	158
dröjsmål _____	158
förmedling av information _____	159
förutsättningar för förundersökning i ett ministeransvarighetsärende _____	65
motiverande av beslut om avbrytande av förundersökningen _____	158
polisens skyldighet att underrätta om tjänstebrottsärenden gällande åklagare ____	162
registrering av en brottsanmälan rörande våld i nära relationer _____	157

G**God förvaltning**

anvisningar om ändringssökande	
i samband med delgivning av beslut	185
behandling av kommuninvånarinitiativ	177
bemötande av en begäran om utredning	187
bemötande av informationsbegäranden	182
beställning av en utredning	66
besvarande av en förfrågning	148, 240
besvarande av förfrågningar	159
det nationella programmet för artificiell	
intelligens AuroraAI (utlåtande)	172
en intressebevakares förfarande	147
förbättrade anvisningar	189
iakttagande av lagen om beräkning av	
laga tid vid ersättandet av resekostnader	199
jämförelse av olika placeringsorter vid	
flyttandet av Krishanteringscentralen	65
meddelande av beslut	229
meddelande av ett beslut	222
myndigheternas svarsskyldighet	233
punktbeskattning och bilbeskattning	
(utlåtande)	74
skyldigheten att utreda ärendena	
tillräckligt väl	222
tilldelande av en varning inom	
en skälig tid	176
tilldelning av ansvar för och	
registrering av en förvaltningsklagan	153
tillhandahållande av tjänster	
via flera kanaler	193
tillräcklig utredning av ärendet	196
tydliga och begripliga anvisningar	186
utlämnande av uppgifter om ärendets	
behandling	173

H**Hörande**

bristfälligt remissförfarande i samband	
med lagberedning	63
försummelse av att höra sametinget	64
hörande av grannarna i samband	
med ett bygglovsförfarande	244
hörande i samband med problem	
rörande inomhusluften i en skola	245

I**Internationella konventioner**

polisstyrelsens anvisningar	
om våld i nära relationer och	
Istanbulkonventionens krav	156
verkställighet av ESK-konventionen	
(utlåtande)	138

Invandrare

anvisningar om omhändertagande	
av pass	163
behandling av personuppgifter inom	
migrationsförvaltningen (utlåtande)	72, 80
dröjsmål vid behandlingen	
av en ansökan om uppehållstillstånd	164
underlåtelse att fatta avvisningsbeslut	167

J**Jämlikheten**

anvisningar om könsmedveten assistans	212
de språkliga rättigheterna i samband	
med automatisk trafikövervakning	162
enhetsoberoende webbtjänster för	
arbetssökande	192
FPA samiskspråkiga tjänster	216
personaljulfest vid ett ministerium	214

Jäv

förfarandet i ett upphandlingsärende	178
jäv för kommuners förtroendevalda	
i statens idrottsråd (utlåtande)	180
jäv vid tillsättandet av en tjänst	174
oberoende upphandlingsförfarande	223
protokollföring	177

K**Kommunikation**

- flyttande av Krishanteringscentralen _____ 65
- information om annonser
 - om ledigförklaring av tjänster _____ 144
- offentliggörande av ett foto
 - av grundskolelevers grupparbete
 - i det allmänna datanätet _____ 184
- ostridighet _____ 223
- tryggande av möjligheterna
 - att delta och påverka _____ 245

L**Landets försvar**

- frivilligt försvar (utlåtande) _____ 78

M**Minister**

- distansförsäljning av alkoholdrycker _____ 68
- förfarandet vid flyttandet av
 - Krishanteringscentralen _____ 65
- osakligt språkbruk _____ 65
- redbarhet som behörighetsvillkor _____ 69
- reglering om karens _____ 66

Motivering

- beslut _____ 222
- val av företrädare för språkgrupper _____ 144

O**Offentlighetslagen**

- utlämnande av patientuppgifter _____ 226, 230

P**Prövningsrätt**

- tillsättande av kanslichefstjänsten
 - vid ett ministerium _____ 69

R**Regionförvaltningsverken**

- förbättring av behandlingstiderna
 - vid Regionförvaltningsverket
 - i Sydvästra Finland _____ 183

Rådgivning

- formuleringar _____ 215
- myndigheternas rådgivnings-
 - skyldighet _____ 194, 196, 213

S**Samer**

- FPA samiskspråkiga tjänster _____ 216

Sametinget

- försummelse av hörande _____ 64

Service för personer med funktionsnedsättning

- anvisningar om könsmedveten assistans _____ 212

Social- och hälsovården

- anordnande av barnpsykiatrisk vård på
 - avdelning _____ 234
- barnskydd _____ 226
- behandling av klagomål gällande
 - barnskydd _____ 224
- granskning av en serviceplan _____ 230
- iakttagande av en serviceplan _____ 231
- leverans av tidsbeställningsbrev _____ 235
- problem rörande hälso- och sjukvårdens
 - informationssystem _____ 232
- sökande av ändring i klientavgifter _____ 233
- uppgifter vid verkställighet av
 - förordnande om återlämnande av barn _____ 227
- utlämnande av patientuppgifter _____ 226
- äldreomsorgslagen (utlåtande) _____ 73

Social trygghet

- behandling av en ansökan om
 - arbetsmarknadsstöd hos FPA _____ 220
- behandling av utkomststödsärenden _____ 217
- korrekt behandling av en ansökan
 - om invalidpension _____ 222
- misstankar om missbruk _____ 221

Språkliga rättigheter

- ett sjukvårdsdistrikts verksamhet _____ 235
- finska språkets ställning vid
 - ett universitet _____ 181, 182
- tillgängliga textningstjänster _____ 188

Statsrådet

- repatriering av finländare från Syrien _____ 67

T**Tjänsteutnämning**

- behörighet vid tillsättandet av
tidsbestämda tjänsteförhållanden _____ 143
- bristfälliga motiveringar till
utnämningsbeslut _____ 161
- kanslichefstjänsten vid ett ministerium ____ 69
- motiverande av utnämningsbeslut _____ 174
- publicering av annonser om
ledigförklaring av tjänster _____ 144
- tillsättande av kanslichefstjänsten
vid ett ministerium _____ 69

U**Underrättelseverksamhet**

- laglighetskontroll av underrättelse-
verksamheten (utlåtande) _____ 80
- lagstiftning om civil underrättelse-
inhämtning (utlåtande) _____ 82

Utkomstskydd för arbetslösa

- enhetsoberoende webbtjänster
för arbetssökande _____ 192
- givande av ett arbetskraftspolitiskt
utlåtande _____ 195–197, 199
- registrering av en ansökan om
arbetslöshetsförmåner _____ 193
- rådgivning för en arbetssökande _____ 194
- tillräcklig tid för bemötande av
jobberbjudanden _____ 198

Utsökning

- ogrundad anteckning om medellöshet ____ 147

V**Val**

- användning av en vapenteckning
som bildtema för ett val _____ 144

Y**Yttrandefriheten**

- en ministers språkbruk _____ 65

Å**Åland**

- offentlighetslagens tillämpning vid
Landskapets fastighetsverk på Åland ____ 149
- självstyrelselagen (utlåtande) _____ 82

Ä**Ändringssökande**

- anvisningar om ändringssökande
i samband med delgivning av beslut ____ 185
- avgifter för handläggning av
omprövningsbegäranden (utlåtande) ____ 72
- behandling av en omprövningsbegäran ____ 231
- besvär över avgöranden av den
tillsynsnämnd som finns i anslutning
till Finlands Advokatförbund _____ 133
- sökande av ändring i klientavgifter
inom hälso- och sjukvården _____ 233

Ö**Överklagande**

- behandling av en omprövningsbegäran ____ 176



PB 20

00023 STATSRÅDET

www.okv.fi

ISSN 0356-3219