



JUSTITIEKANSLERNES
I STATSRÅDET
BERÄTTELSE
FÖR ÅR
2014

HELSINGFORS 2015

Justitiekanslersämbetet
PB 20, 00023 STATSRÅDET
www.okv.fi

ISSN 0356-3219

Ombrytning Mainostoimisto Visuviestintä Oy, Taina Ståhl
Tryckeri Lönnberg Print & Promo, Helsingfors 2015



TILL RIKSDAGEN OCH STATSRÅDET

I enlighet med 108 § 3 mom. i grundlagen överlämnar jag till riksdagen och statsrådet en berättelse om justitiekanslerns ämbetsåtgärder och iakttagelser om hur lagstiftningen har följts år 2014.

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

Helsingfors den 19 mars 2015

Justitiekansler **Jaakko Jonkka**

Kanslichef **Kimmo Hakonen**

INNEHÅLL

| | |
|--|----|
| Till riksdagen och statsrådet | 3 |
| 1 INLEDANDE ORD | 11 |
| Justitiekanslern Jaakko Jonkka | |
| Betraktelse över den demokratiska rättsstatens fundament | 12 |
| Vacklar en av hörnstenarna för rättsstaten? | 12 |
| Den politiska styrningen och principerna för god lagberedning | 15 |
| Biträdande justitiekanslern Risto Hiekkataipale | |
| Gamla värderingar och nya problem | 18 |
| Skatter för arkivet | 18 |
| Smärtsamma berättelser och efterhandsprocessande inom laglighetskontrollen | 19 |
| Från kund till kostnadsbelastning | 20 |
| Hemmakontoren | 21 |
| Deltävlings- eller klassegrare? | 22 |
| 2 ALLMÄNT | 25 |
| Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern | 26 |
| Uppgifter och befogenheter | 27 |
| Övervakning av republikens presidents och statsrådets ämbetsåtgärder | 27 |
| Övervakning av myndigheter och andra som sköter offentliga uppdrag | 28 |
| Övervakning av verksamheten som bedrivs av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd | 30 |
| Sifferuppgifter | 31 |
| Övervakning av republikens presidents och statsrådets ämbetsåtgärder | 31 |
| Övervakning av myndigheter och andra som sköter offentliga uppdrag | 32 |
| Övervakning av verksamheten som bedrivs av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd | 33 |
| Arbetsituationen | 33 |

| | |
|---|----|
| Justitiekanslersämbetet | 34 |
| Organisation | 34 |
| Personal | 34 |
| Ekonomi | 35 |
| Kommunikation och samarbete med intressentgrupper | 36 |
| | |
| 3 ÖVERVAKNING AV REPUBLIKENS PRESIDENTS OCH STATSRADETS ÄMBETSÅTGÄRDER | 37 |
| Övervakningsmetoder | 38 |
| Granskning av föredragningslistor | 39 |
| Statsrådets beslutsfattande år 2014 | 41 |
| Republikens presidents beslutsfattande år 2014 | 42 |
| Utlåtanden | 43 |
| Utlåtanden om författningsförslag mm. | 43 |
| Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott | 49 |
| Ärenden som behandlats på eget initiativ | 50 |
| Klagomålsavgöranden | 52 |
| | |
| 4 TILLSYNYN ÖVER DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA | 61 |
| Justitiekanslerns iakttagelser av läget i fråga om de grund- läggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna .. | 62 |
| Behandlingstiderna är fortfarande långa | 62 |
| Handlingsoffentligheten | 63 |
| Barns och ungas grundläggande fri- och rättigheter | 64 |
| Fortsatt behov av utbildning om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna | 66 |
| Utlåtanden | 68 |
| Avgöranden | 71 |
| Jämlikheten | 71 |
| Rätten till personlig frihet och integritet | 74 |
| Privatlivsskyddet | 74 |
| Yttrandefriheten och offentligheten | 76 |
| Rätten till eget språk och egen kultur | 78 |
| Rätten till tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster | 78 |
| Rätten till en sund miljö | 78 |
| Rätten till en rättvis rättegång och garantierna för god förvaltning | 79 |

| | |
|--|-----|
| 5 LAGLIGHETSKONTROLLEN AV MYNDIGHETER OCH ANDRA SOM SKÖTER OFFENTLIGA UPPGIFTER | 91 |
| Allmänt | 92 |
| Utrikesförvaltningen | 96 |
| Avgöranden | 96 |
| Beskickningarna | 96 |
| Justitieförvaltningen | 99 |
| Avgöranden | 99 |
| Ministerierna | 99 |
| Domstolarna | 99 |
| Granskning av straffdomar | 111 |
| Åklagarväsendet | 114 |
| Utsökning | 117 |
| Brottspåföljdsverket | 118 |
| Konkursombudsmannen | 119 |
| Ålands självstyrelse | 120 |
| Inspektioner | 120 |
| Inrikesförvaltningen | 121 |
| Avgöranden | 121 |
| Polisen | 121 |
| Räddningsväsendet | 139 |
| Migrationsverket | 140 |
| Inspektioner | 140 |
| Försvarsförvaltningen | 142 |
| Avgöranden | 142 |
| Ministeriet | 142 |
| Finansförvaltningen | 143 |
| Avgöranden | 143 |
| Ministeriet | 143 |
| Skatteförvaltningen | 144 |
| Tullen | 144 |
| Statskontoret | 145 |
| Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning | 145 |
| Regionförvaltningsverken | 145 |
| Den kommunala och övriga självstyrelsen | 147 |
| Undervisnings- och kulturförvaltningen | 157 |
| Avgöranden | 157 |
| Ministeriet | 157 |
| Undervisningsförvaltningen | 158 |
| Läroinrättningar | 159 |
| Museiverket | 163 |

| | |
|---|-----|
| Jord- och skogsbruksförvaltningen | 164 |
| Avgöranden | 164 |
| Ministeriet | 164 |
| Jord- och skogsbruket | 164 |
| Fiskeri-, vilt- och renhushållningen | 165 |
| Trafik- och kommunikationsförvaltningen | 167 |
| Avgöranden | 167 |
| Trafikverket | 167 |
| Trafiksäkerhetsverket | 170 |
| Rundradion | 171 |
| Arbets- och näringsförvaltningen | 172 |
| Avgöranden | 172 |
| Ministeriet | 172 |
| Arbetskraftsservicen | 172 |
| Närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM-centralen) | 176 |
| Patent- och registerstyrelsen | 179 |
| Social- och hälsovårdsförvaltningen | 180 |
| Avgöranden | 180 |
| Ministeriet | 180 |
| Patientförsäkringscentralen | 181 |
| Folkpensionsanstalten (FPA) | 182 |
| Strålskyddscentralen | 184 |
| Den kommunala och övriga självstyrelsen | 184 |
| Inspektioner | 198 |
| Miljöförvaltningen | 200 |
| Avgöranden | 200 |
| Ministeriet | 200 |
| Närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM-centralen) | 200 |
| Den kommunala och övriga självstyrelsen | 202 |
| 6 ÖVERVAKNING AV VERKSAMHETEN SOM BEDRIVS AV ADVOKATER, OFFENTLIGA RÄTTSBITRÄDEN OCH RÄTTEGÅNGSBITRÄDEN MED TILLSTÅND | 205 |
| Advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd | 206 |
| Finlands Advokatförbunds tillsynssystem | 208 |
| Justitiekanslerns roll vid övervakning av den verksamhet som bedrivs av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd | 210 |

| | | |
|----------|--|-----|
| 7 | STATISTIK | 217 |
| | Uppgifter och åtgärder | 218 |
| | Övervakning av republikens presidents och statsrådets ämbetsåtgärder | 218 |
| | Laglighetskontrollen av myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter | 219 |
| | Övervakning av verksamheten som bedrivs av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd | 224 |
| | Arbetsituationen | 225 |
| | Bestämmelser och föreskrifter om justitiekanslern och justitiekanslersämbetet | 226 |
| | Bilaga 1 Justitiekanslersämbetets arbetsordning | 227 |
| | Bilaga 2 Utlåtanden, ställningstaganden och promemorior | 236 |
| | Bilaga 3 Inspektioner och besök | 241 |
| | Personalen vid justitiekanslersämbetet | 242 |
| | Sakregister | 245 |



1

INLEDANDE ORD

Jaakko Jonkka

BETRAKTELSE ÖVER DEN DEMOKRATISKA RÄTTSSTATENS FUNDAMENT

I detta anförande granskar jag två aktuella ämnen. Det ena är läget inom rättsvården, som man på olika håll uttryckte oro över under verksamhetsåret. Det andra är förhållandet mellan den politiska styrningen och tjänstemannaberedningen i samband med beredningen av lagar. Bakgrunden till det senare ämnet utgörs bl.a. av de invecklade turerna i samband med vissa av den senaste tidens omfattande lagstiftningsprojekt.

Vacklar en av hörnstenarna för rättsstaten?

En välfungerande och tillförlitlig rättsvård utgör grunden för ett organiserat samhälle. I samband med sin bedömning av statsbudgeten för år 2015 betonade riksdagens grundlagsutskott att ”de grundläggande fri- och rättigheter som hör till en rättvis rättegång och rätten att få sin sak behandlad utan dröjsmål är av betydelse såsom en av rättsstatens hörnstenar.” I sin framtidsöversikt uttrycker justitieministeriet samma sak så här: Rättsväsendets uppgift att skydda rättigheterna, dra försorg om att samhället fungerar och att upprätthålla samhällsfreden är en av hörnstenarna i en rättsstat.¹ En jurist, specialiserad på engelsk affärsjuridik, kompletterar bilden

med en praktisk synvinkel: Ett tillförlitligt rättssystem är en förutsättning för ekonomisk välfärd och demokrati.²

Under de senaste åren, och i synnerhet under verksamhetsåret, har det emellertid funnits varningstecken som gör att man måste fråga sig om en av hörnstenarna för den demokratiska rättsstaten håller på att vittra sönder hos oss. Nyheten om beredskapen för samarbetsförhandlingar inom åklagarväsendet var en alarmerande nyhet av historiska mått. Till de viktigaste anförandena om det gällande läget inom rättsväsendet hör de två utlåtanden som grundlagsutskottet gav hösten 2014 (GrUU 20/2014 rd och 29/2014 rd). Till samma typ av varsel hör också polisens och domarkårens anslående aktivitet för att trygga sina verksamhetsförutsättningar, liksom den oro som Finlands Juristförbund och Finlands Advokatförbund gett uttryck för och som inte kan betraktas bara som intressebevakning.

I offentligheten har problemen inom rättsvården i allmänhet förknippats med de nedskärningar av anslagen som är en följd av det ekonomiska läget. Grundlagsutskottet konstaterade (GrUU 20/2014 rd) bl.a. att utskottet oroar sig i synnerhet för hur rättsvårdens kvalitet, behandlingstiderna och arbetshälsan kommer att påverkas av besparingarna.

¹ Ett samhälle byggt på rättvisa, öppenhet och förtroende. Justitieministeriets publikation 41/2014.

² Helsingin Sanomat 8.2.2015.

Rättsväsendets anslag utgör ungefär en procent av statsbudgeten. Personalutgifterna är den största utgiftsposten. De ekonomiska nedskärningarna avspeglar sig således direkt i verksamheten. Även om det är svårt att göra en internationell jämförelse av situationen på grund av avvikelserna mellan olika rättssystem, är det ändå möjligt att utläsa något av en sådan jämförelse. En färsk undersökning visar t.ex. att Finland anvisar mindre än 70 euro per invånare för rättsvården, medan motsvarande summa i Sverige är något över 100 euro.³

I egenskap av laglighetsövervakare kan jag inte ta ställning till statsmaktens beslut om vilka ekonomiska resurser som anvisas för olika samhällsfunktioner. Däremot kan jag uppmärksamma att det allmänna har en skyldighet att se till att de fri- och rättigheter som tryggas i grundlagen också tillgodoses i praktiken, samt att krav som berör rättsskyddet också följer av de internationella förpliktelserna om de mänskliga rättigheterna. Med avseende på rättsstaten är det dessutom viktigt att förtroendet för rättsvården och dess funktionsförmåga upprätthålls. Frågan om hur resurserna inriktas och dimensioneras är således inte bara en politisk ändamålsenlighetsfråga utan också en rättslig fråga.⁴

Den knappa ekonomin leder förutom till en gallring bland funktionerna också till en rangordning av dem. Rangordnandet kan ske antingen målmedvetet ovanifrån, genom fastställelse av tyngdpunkter för verksamheten, eller genom okontrollerad självreglering under det arbetsstryck som råder på den verkställande nivån.

Polisen och åklagarna kan t.ex. knappast påverka hurdana och hur många brottmål de måste

behandla. Genom att utse tyngdpunktsområden för verksamheten har man strävat efter att inrikta resurserna på ett sätt som är ändamålsenligt i samhälleligt avseende. Dessa lösningar är emellertid alltid i viss mån beroende av uppskattningar, och det är inte alltid möjligt att förutse deras följder.

Tidvis har det framförts påståenden om att de resurser som anvisats för polisens tyngdpunktsområden har använts för andra vardagligare behov inom polisverksamheten. Polisen har å andra sidan uttryckt sin oro för att det stora antalet tyngdpunktsområden som fastställts på ett politiskt plan eller internt inom förvaltningsområdet – såsom bekämpningen av den grå ekonomin och ekonomisk brottslighet, bekämpningen av organiserad brottslighet, trafikövervakningen och utryckningsverksamheten – leder till att resursnedskärningarna riktar sig närmast mot den allmänna övervakningsverksamheten och bekämpningen av massbrott. Detta kan å sin sida leda till att den förebyggande verksamheten får allt mindre uppmärksamhet och till att en del av de brott som är föremål för utredning förblir outhärrade.

Åklagarväsendet har målat upp en liknande hotbild: Ifall man inom myndighetsmaskineriet koncentrerar sig på att behandla omfattande och krävande ärenden, finns det en risk för att sådana typer av brott som hör till de mest frekventa brotten, dvs. egendoms- och misshandelsbrott som riktar sig mot vanliga medborgare, inte blir utredda och överförda till åtalprövning, utan i värsta fall preskriberas. Dessutom finns det en fara för att en ökning av arbetsmängden i förhållande till de till buds stående resurserna kan leda till att åtalströskeln höjs och även till att prövningen huruvida beslut ska överklagas påverkas.

Om människor upplever att sådana brott som riktats mot dem – brott som på organisatorisk nivå kanske betraktas som obetydliga, men som är

³ European judicial systems. Edition 2014.

⁴ Konstateras kan att justitieministern och inrikesministern tillsatte 7.11.2014 en parlamentarisk arbetsgrupp för att utreda behoven av strategiska resurser inom den inre säkerheten och rättsvården. Arbetsgruppens slutrapport har vid skrivandet av dessa inledande ord inte varit till förfogande.

betydelsefulla för brottsoffren – inte utreds, blir rättsvårdens legitimitet med tiden lidande.

Med avseende på verksamheten är det motiverat att minska antalet tingsrätter och stärka kunnandet genom att inrätta större enheter. Men också detta kan ha negativa följder. Det finns t.ex. vissa tecken på att indragningen av tingsrätten på en ort leder till att också tillgången till advokat-tjänster på orten minskar. Detta medför å sin sida ökade resekostnader och andra kostnader för dem som är i behov av juridiska tjänster, vilket till och med kan leda till att vissa ärenden (t.ex. upp-rättandet av testamenten) blir oomskötta.

Till de viktiga rättspolitiska frågorna hör hur man vid inriktningen av de till buds stående resurserna ska nå en välgrundad avvägning mellan dels det effektivitetskrav som gäller på organisatorisk nivå och dels de rättssäkerhets- och rättsskyddskrav som gäller på individnivå. Även om målsättningarna med dessa krav i stor utsträckning verkar vara desamma, kan det finnas ett spänningsförhållande mellan dem. Det som ur organisatorisk synvinkel utgör rationell utveckling av verksamheten kan nämligen ur individsynvinkel visa sig försvåra eller de facto förhindra individens möjligheter att komma i åtnjutande av sina rättigheter, och te sig som förringande av sådana frågor som är viktiga för individen. Detta kan å sin sida utgöra ett hot mot jämlikheten, eller åtminstone mot den upplevda jämlikheten, och vara ägnat att försvaga rättsvårdens trovärdighet. En ökning av kostnadseffektiviteten har därmed också sitt pris och sina gränser.

Domstolarnas långa behandlingstider har fått stor uppmärksamhet i offentligheten. Det är ett välkänt problem, och man har under årens lopp strävat efter att befatta sig med det på olika sätt. Trots att det skett en viss förbättring av situationen, uppmärksammades problemet även i de intervjuer jag gjorde för detta anförande. Det konstaterades t.ex. att domstolarnas resurser och

arbetsmängd inte alltid är förenliga med varandra. Det grundläggande problemet blir inte heller löst med hjälp av de tilläggsresurser som årligen anvisas för att anhopningen av ärenden vid domstolarna ska kunna avvecklas. Vidare bör det noteras att en betydande del av tingsdomartjänsterna är tidsbundna, eftersom anställningarnas kontinuitet är beroende av tillfällig finansiering. Denna situation kan inte heller betraktas som tillfredsställande med avseende på grundlagen.

Det är dock inte bara de begränsade resurserna som har föranlett dröjsmål vid ärendenas behandling. Det finns många faktorer som inverkar på hur väl rättsvården fungerar. Man måste bl.a. sikta på att utveckla organisationerna och förfarandena och på att det inte i samband med någon av ärendenas behandlingsfaser ska kunna uppkomma sådana flaskhalsar som orsakar dröjsmål vid behandlingen. Eftersom rättssystemet är en helhet, är det dessutom viktigt att fästa vikt vid hur väl den materiella och processuella lagstiftningen samverkar med varandra.

För ett par decennier sedan genomfördes en omfattande reform av processlagstiftningen. Därefter har man strävat efter att genom delreformer bl.a. förenkla sådana förfaranden som konstaterats vara betungande. Det har närmast varit fråga om enstaka försök att åtgärda problem som berört dröjsmål och anhopningar av ärenden. Med hjälp av dessa åtgärder har man i någon mån lyckats åtgärda symtomen, men inte nödvändigtvis orsakerna till problemen. Som exempel på vidtagna åtgärder kan man nämna regleringen av ändringssökandet, föreskrifterna om gottgörelse för dröjsmål och den nya lagstiftningen om åtalsuppgörelse.

För två år sedan färdigställde en delegation tillsatt av justitieministeriet rapporten Reformprogram för rättsvården för åren 2013–2025. Rapporten innehåller en heltäckande granskning av läget inom rättsvården, samt en förteckning

med sammanlagt 57 horisontella och sektorspecifika åtgärdsförslag. Även om det bland förbättringsförslagen finns sådana förslag som är värda att understödhas, anser jag att delegationens utgångsläge var problematiskt: i rapporten har man koncentrerat sig på att kartlägga enskilda sparobjekt inom rättsvården och räkna upp dem var för sig. Ett sådant tillvägagångssätt leder till att utvecklingsobjekten i stor utsträckning utses på grundval av var man kan lyckas nå besparingar. Därmed fördunklas helheten och det primära syftet med rättsvården. Ifall sparmålen bestämmer riktningen, är de lätt hänt att de behov som utifrån rättsvårdens perspektiv är centrala blir sekundära. Jag är dock medveten om att arbetsmetoden har dikterats av delegationens uppdrag och av trycket på att snabbt nå konkreta resultat.

Reformprogrammet har uppenbarligen inletts med viss framgång. Istället för prissättning av sparmålen skulle det emellertid nu på lång sikt behövas en målinriktad reform av hela rättsvården, där man ser förbi de dagsaktuella problemen och där läget istället bedöms på ett övergripande plan och planeringen baseras på forskningsdata. En kritisk granskning av läget inom rättsvården behövs nämligen inte bara med avseende på eventuella besparingar eller på grund av de långa behandlingstiderna.

Utgångspunkten borde vara en måluppställning där siktet är inställt på rättsvårdens samhälleliga uppgift istället för på försök att åtgärda enskilda brister. Reformen borde fortskrida så att man först kartlägger de nödvändiga kärnfunktioner som kan härledas av rättsvårdens syfte, sedan fastställer målen på grundval av dessa och därefter anpassar målen till de till buds stående resurserna. På detta sätt kunde man fastställa den optimala nivån för rättsvården. Först därefter blir det aktuellt att bestämma med vilka metoder denna nivå kan nås, dvs. detaljerna i sammanhanget.

Det hör till realismen att också under ekonomiskt knappa tider hålla i minnet att samhället med hjälp av rättsmaskineriet i praktiken förverkligar de målsättningar som uppställts i lagstiftningen. Utan rättsmaskineriet skulle många lagar bara förbli döda bokstäver i lagboken, utan konkreta verkningar. En fungerande rättsvård gör lagen levande.

Den politiska styrningen och principerna för god lagberedning

Klandret mot lagberedningens kvalitet är något som aktualiseras om och om igen. Det har både skrivits och talats mycket om saken, och under årens lopp har många projekt inletts för att dryfta denna fråga. Problemen har alltså kartlagts och det borde också finnas ett faktaunderlag för korrigering av situationen. Men har informationen nått fram till rätt ställe?

Då saken granskas utgående från statsrådsövervakningen framgår det att den största enskilda orsaken till problemen i samband med beredningen av omfattande lagstiftningsprojekt på ett eller annat sätt hänför sig till lagberedningens tidtabell – antingen är tidtabellen redan från första början alltför stram eller så infaller den politiska styrningen inte vid rätt tidpunkt med tanke på kraven på god lagberedning. Följden av detta är att alla åtgärder som beredningen kräver inte kan vidtas på ett tillbörligt sätt – och som värst att beredningen pågår ännu i riksdagens utskott. Sote-reformen och alla dess faser är ett exempel på ett extremfall i detta sammanhang: de politiska riktlinjerna avlöste varandra ända tills lagförslaget färdigställdes och sändes till riksdagen, och riktlinjer som var avgörande för beredningen och utformandet av lagen gavs till och med efter detta. Jag går inte i detta sammanhang närmare in på Sote-reformens faser, men jag kon-

staterar att det finns mycket att lära sig av denna process. Skulle det måhända löna sig att inleda ett projekt för att analysera vilka lärdomar beredningen av denna reform kunde ge?

I samband med krävande och omfattande lagstiftningsprojekt verkar omvandlingen av de politiska riktlinjerna till lagtext vara ett kritiskt skede. Uppfattar månntro de olika aktörerna detta skede på olika sätt? Tillspetsat kan man fråga sig: är det så att lagen ur den politiska styrningens synvinkel är ”klar”, med undantag för den tekniska realiseringen, redan då man uppnått politisk enighet om den lag som ska utarbetas, trots att det är först här som den egentliga beredningen börjar?

För att klargöra förhållandet mellan den politiska styrningen och tjänstemannaberedningen i det praktiska arbetet ställde jag några frågor till kanslicheferna vid vissa ministerier. Jag redogör här för det som allmänt framgår av svaren, och för att kunna ge en riktig bild av de synpunkter som framförts i svaren använder jag mig också av direkta citat. Dessa talar för sig. Eftersom svaren har getts av ministeriernas högsta tjänstemän, som ansvarar för lagberedningens kvalitet, finns det skäl att ta dessa svar på allvar.

Följande konstaterande om lagberedningen utgör en god sammanfattning av det centrala budskapet i svaren: ”Kvalitetsnivån varierar och det finns ett stort antal exempel på projekt där principerna för god lagberedning har åsidosatts av att tidtabellen har dikterats av den politiska styrningen eller av andra politiska intressen.”

Svaren visade att det finns en samstämmig uppfattning om att tidtabellerna emellanåt är alltför strama, ibland till och med orealistiska. Det konstaterades att samma problem har förekommit under en längre tid, men att de har förvärrats under den senaste tiden. Orsaken till detta ansågs generellt vara att politikerna inte känner till vad som krävs för god lagberedning. ”De kan föreställa sig att det inte ska ta så lång tid att omvandla

”en god idé” till lagstiftning.” Vidare är det oro-väckande att ”man i allmänhet inte går med på att ändra de politiskt fastställda tidtabellerna, trots att det finns en fara för brister i lagberedningens kvalitet”. Min egen iakttagelse är att också rättsliga problem kan avfärdas som ”tekniska detaljer”. Som en av de centrala orsakerna till de strama tidtabellerna nämndes också det faktum att regeringsprogrammen har blivit allt mer detaljerade. ”Mycket ofta fastställs slutresultatet för lagberedningsprocessen genom att det redan i regeringsprogrammet uttryckligen bestäms att en viss lag ska stiftas eller att en lag ändras på ett visst sätt.”

Ur lagberedningens synvinkel finns det en hel del att förbättra när det gäller inriktningen av den politiska styrningen så att den infaller vid rätt tidpunkt. Å ena sidan konstaterade man att det finns projekt ”där det redan i projektets inledningsskede ges mycket strama politiska riktlinjer, som i mycket liten utsträckning ger rum för kartläggning av de bästa lösningsalternativen”. Samma problem beskrevs också i följande skarpa ordalag: ”Den politiska styrningen har i praktiken dikterat utredningsarbetet, konsekvensbedömningarna och de rättsliga villkoren för de olika alternativen.”

Å andra sidan finns det också situationer där det skulle behövas politiska riktlinjer för beredningen i ett tidigare skede, för att projektet ska kunna fortskrida på ett tillbörligt sätt. Kanslichefen vid ett stort ministerium uttryckte saken så här: ”Då de politiska riktlinjerna slutligen ges, är antagandet att propositionen ska vara klar genast. Det ska helst inte behövas någon tid alls för utarbetandet av själva författningsförslaget.” Följande svar förtydligar bilden: ”Lagberedningen präglas i allt större utsträckning av sådana situationer där regeringen når politisk enighet om den aktuella frågan först då tidsfristen för överlämnandet av regeringspropositionen håller på att löpa ut. Det kan vara fråga om betydande kompromisser

1 INLEDANDE ORD

och ändringar som görs i propositionens innehåll i detta sammanhang, och dessa måste genomföras utan sådan tillräcklig bedömning av ändringarna som hör till lagberedningsprocessen, och utan att förslagen sänds på remiss.”

Det verkar alltså finnas ett uppenbart behov av förbättringar vid samordnandet av den politiska styrningen och tjänstemannaberedningen. Ett steg på denna väg kunde utgöras av följande förslag av en erfaren kanslichef: ”Det skulle va-

ra viktigt att ge medlemmarna i den nya regeringen och deras politiska medhjälpare information om lagberedningsprocessen.” En annan fråga som är värd att överväga är huruvida det skulle finnas skäl för ministeriernas högsta tjänstemannaledning att aktivare stöda sakkunnigtjänstemännen i samband med lagberedningsprojekten.⁵ Därmed skulle de synpunkter som talar för god lagberedning få en större tyngd i diskussionerna med de aktörer som svarar för den politiska styrningen.

⁵ Den normativa grunden för en sådan aktiv roll finns i 45 § i reglementet för statsrådet, där det bestäms att kanslichefen bl.a. ska ansvara för kvaliteten på beredningen av lagstiftningen vid ministeriet.

Risto Hiekkataipale

GAMLA VÄRDERINGAR OCH NYA PROBLEM

I inledningsanförandena i justitiekanslerns berättelse har skribenterna åtminstone vissa år behandlat frågor som berört enskilda grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter, eller andra mer begränsade rättsliga frågor, som begrundats i den mån utrymmet tillåtit. Andra år har däremot läget inom laglighetskontrollen och dess utsikter behandlats mer allmänt, med avseende på behandlingen av klagomålsärenden och det konkreta beslutsfattandet. Eftersom jag nätt den lagstadgade personliga pensionsåldern är det inte tid för mig att göra några nya spelöppningar inom laglighetskontrollen. I detta skede av min arbetshistoria kan jag, med ignorerande av spetsprojektjargongen i dagens förvaltning, basera det jag vill säga på kundernas vardag ”an sich”, sådan den ter sig för oss, som är lyckligt lottade och privilegierade i vårt arbete.

Förra gången ”jag blev tvungen” att fundera på och med vida penseldrag gestalta min uppfattning om laglighetskontrollens uppgifter och metoder var 15.2.2002, inför riksdagens grundlagsutskott. Eftersom tiden var fastställd på minuten och tentatorerna bestod förutom av ordförande Paula Kokkonen bl.a. av Johannes Leppänen och Riitta Prusti, parlamentariker utrustade med kunskap, erfarenhet och visdom, fanns det skäl att vara tydlig och koncis i uttrycks sättet. Det är överraskande att de fem teman för laglighetskontrollen som då – för precis 13 år sedan – samman-

fattats på en sida fortfarande är aktuella, delvis dock påverkade av nya typer av problem.

Skatter för arkivet

Beträffande de ärenden inom den vardagligare delen av arbetsfältet som varje dag kommer till behandling kan följande konstateras: 1) ”Fördröjd rätt är ingen rätt. Laglighetskontrollen måste utövas här och nu – inte bara för arkivet men inte heller utan realism. Då man klandrar andra för dröjsmål, får man inte själv vara långsam.” Det kan visserligen förväntas att den etablerade rytmen för beslutsfattandet och flytet i arbetet tillfälligt rubbas i samband med betydande personalväxlingar och andra övergångsfaser i arbetet, men då jag tillträdde det tidsbestämda tjänsteförhållandet som biträdande justitiekansler våren 2014 förekom det redan upprepade dröjsmål vid behandlingen av klagomålsärenden.

Det är såväl i dessa fall som i andra situationer där det förekommer dröjsmål vid ärendets behandling i första hand fråga om rätten för den kund som anfört klagomål att få ett svar eller beslut med anledning av sitt klagomål inom en skälig tid. Samtidigt är det emellertid också fråga om de allmänna arbetspremisserna för alla dem som behandlar klagomålsärenden. Eftersom biträdande justitiekanslern, som avgör största delen av

klagomålen, behandlar över 1 800 klagomålsärenden per år, måste innehavaren av denna tjänst anpassa sitt arbetssätt och i synnerhet sin tidsanvändning så att högarna av ärenden inte hinner åldras åtminstone på hans eller hennes bord.

Som en lindrig tröst kan man dock konstatera att jag genast efter att ha blivit utsedd till det tidsbestämda tjänsteförhållandet som biträdande justitiekansler också fick till uppgift att fatta snabba beslut inom ramen för laglighetskontrollen. Som efterdyningar efter ett färskt avgörande fick vi nämligen ta emot nya klagomål och sådan medborgarrespons som registrerades som klagomål angående samma tema (tillgodoseendet av religionsfriheten i skolorna), där saken belystes ur motsatta synvinklar. När det gäller antalet klagomål som inkom och avgjordes under år 2014 finns det således anledning att ta hänsyn till att 120–130 ärenden detta år gällde det s.k. sommarpsalmärendet. Då jag vid sidan av föredraganden har läst dessa klagomål kan jag allmänt konstatera att så gott som alla klagomål var allvarligt menade och genuint beskrev föräldrars, mor- och farföräldrars och andra berörda personers uppfattningar och övertygelser om hur den grundlagsskyddade religionsfriheten bör tillgodoses i skolorna. Tiotals av dessa sakliga och genomtänkta klagomål skulle ha förtjänat en bättre behandling såsom primärklagomål.

Smärtsamma berättelser och efterhandsprocessande inom laglighetskontrollen

2) ”Den högsta laglighetsövervakaren är inte en förlängning av rättssalen. Man ska råda människor att förlikas redan utanför tingssalen, samt att respektera den slutliga domen då den blivit given.” Då dessa meningar skrevs för 13 år sedan anfördes det ungefär 200 klagomål per år över de

allmänna domstolarnas förfaranden i privaträttsliga tvistemål, och läget är fortfarande detsamma. Bland dessa klagomål består en särskild klagomålskategori nuförtiden av ärenden som gäller sådana psykiskt och ekonomiskt påfrestande rättegångar där uppsagda arbetstagare, småföretagare som hamnat i svårigheter i samband med sin hederliga näringsverksamhet eller personer som av andra anledningar hamnat i underläge upplever att rättvisa inte har skipats eller att de har blivit felbehandlade. Som svar på sådana klagomål får man inte nöja sig med texter som produceras med hjälp av textbehandlingsprogrammets makron, hur mångsidiga program det än är fråga om, eller med opersonliga standardfraser. Också i de fall där klagomålet inte föranleder några åtgärder har jag strävat efter att ge svaret en ”prägel av hantverk”, ibland genom att själv skriva det, så att klaganden i sin vanskliga situation ska få en upplevelse av att han eller hon har blivit hörd.

I de rättegångsärenden som hamnar på biträdande justitiekanslerns bord är det oftast fråga om ärenden som berör vårdnaden om barn, underhållsbidrag, umgängesrätt och tvister om umgängesrättens verkställighet, samt olika slag av arvsrättsliga tvister som är typiska för finländare. Tingsrätterna och även hovrätterna är överbelastade av denna typ av ärenden. Dessa ärenden är dock ytterst sällan förknippade med några sådana problem som skulle föranleda åtgärder inom ramen för laglighetskontrollen. Det tråkigaste är att det oftast är samma personer som om och om igen anför klagomål angående denna typ av ärenden. Det finns personer som nästan hela tiden har åtminstone ett sådant klagomål under behandling. Dessa klagomål berör i grund och botten smärtpunkter i det egna livet, men har iklåtts en juridisk form.

Personer som anför klagomål över privaträttsliga tvistemål återfinns i alla samhällsklasser. Om man däremot ser positivt på saken så är dessa

klagomål som gäller rättegångsärenden emellertid "tacksamma" med avseende på att deras behandlingstid, från det att ärendet inleds till att det avgörs, kan vara så kort som ett fåtal dagar då ärendet hamnar i händerna på en föredragande med tillräcklig livserfarenhet, sinne för proportioner och förtrogenhet med arbetet. Eftersom både tröskeln för anförande av klagomål och kraven på klagomålsskrivelsens innehåll är låga i samband med det medborgarfokuserade laglighetsövervakningsarbetet, har justitiekanslern alltid fått ta emot ett stort antal klagomål av denna typ. Det är således också med tanke på behandlingstiderna viktigt att denna typ av ärenden behandlas på rätt sätt.

Från kund till kostnadsbelastning

3) En av de teser jag för 13 år sedan formulerade för grundlagsutskottet lydde enligt följande: "I och med privatiseringen av offentliga tjänster börjar anstaltsmakten göra sig påmind." Det kan ställvis vara fråga om klassisk anstaltsmakt som baserar sig på maktutövning, åtminstone i barnskyddsanstalter och även mer allmänt inom barnskyddet. Ett mer brännande problem utgörs emellertid av privatiseringen av de tjänster för äldre och handikappade samt de barnskyddstjänster som kommunerna ansvarar för – i ökande mån även andra tjänster än anstaltstjänster. Sådana medborgare som genom långvarigt och tungt arbete under efterkrigstiden har förtjänat sin rätt till anständig äldreomsorg ses inte längre som kunder som är berättigade till tjänster utan betraktas som en ständigt växande kostnadsbelastning.

I normalläget skulle samhällets tillgång till tjänster för äldre och handikappade samt barn-

skyddstjänster, liksom tjänsternas standard, bestämmas i enlighet med kundkretsens faktiska och rättmätiga behov. I synnerhet i de stora kommunerna i trängsel-Finland och i sådana fattiga kommuner som lider av utflyttningsöverskott fastställs tillgången till tjänster och tjänsternas standard däremot i första hand på ekonomiska grunder. Detta innebär att det åtminstone för anstaltsvårdens del närmast blir fråga om förvaring, utan nämnvärda element av sådan omsorg som skulle innebära att kunderna tas om hand på ett humant sätt.

Det är kännetecknande för vår tid att t.ex. frågan om personalmängden inom anstaltsvården och hemvården för äldre har blivit viktigare än de frågor som berör vårdens kvalitet. Då det inte finns några lösningar i sikte och då servicenivån ställvis fortsätter att försämrats, aktualiserades också under verksamhetsåret frågan om huruvida man på lagnivå borde införa bestämmelser om den minsta tillåtna personalmängden. Å andra sidan framställs det samtidigt också krav på att den lagstiftning som förpliktar kommunerna att tillhandahålla socialtjänster av viss kvalitet eller inom en viss tid ska avskaffas.

4) Lätta "segrar" inom laglighetskontrollen har alltid kunnat nås genom sådana klagomål som berör tillgodoseendet av de garantier för god förvaltning som anges i 21 § i grundlagen – i synnerhet klagomål som gäller dröjsmål vid ärendenas behandling. Bland den mängd klagomål som med avseende på laglighetskontrollen är något mer utmanande kan man som "mellanmål" plocka åt sig några tiotal klagomål där klagandens problem är att behandlingstiden t.ex. för ett utkomststödsärende varit längre än den maximala tiden som anges i lagen om utkomststöd. Klagomål som med avseende på laglighetskontrollen är av motsvarande svårighetsgrad anför regelbundet också angående andra förfaranden som strider

mot de krav som uttryckligen fastställts i förvaltningslagen eller i speciallagstiftningen, eller mot de krav som av hävd anses höra till god förvaltning. Det visar sig t.ex. regelbundet att vissa aktörer som svarar för kundbetjäningssuppgifter inte har tillräcklig kännedom om de grundläggande bestämmelserna i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. I samband med kundbetjäningen kan det emellertid förekomma mer betydande brister än avsaknad av kännedom om de gällande författningarna. En tjänsteman behöver tjänstvillighet, känsla för situationen och tålmod som överskrider normal empati t.ex. då han eller hon upprepade gånger försöker förklara för en person som hyser oro över förvaltningens lagenlighet i sin hemkommun att den begärda dokumentationen inte kan lämnas ut av den ”enkla” orsaken att materialet inte finns hos kommunkansliet och att det inte ens kan finnas där. Då den som begärt informationen möter motstånd i samband med kundbetjäningen leder detta till att han eller hon anför klagomål om saken hos justitiekanslern, som uppmärksammar rätten att få saken avgjord genom ett överklagbart beslut. Därefter använder sig den berörda personen av denna rätt, och då beslutet fortsättningsvis är detsamma till sitt innehåll, får också förvaltningsdomstolen post i form av en besvärsskrivelse!

Hemmakontoren

En alldeles ny typ av problem som ansluter sig till tillgodoseendet av kraven på god förvaltning hänför sig till de s.k. e-tjänster som ökar kraftigt inom hela förvaltningen. De elementäraste problemen, som emellertid hänför sig till kraven på lagenligt förfarande, berör t.ex. sådana situationer där en medborgare försöker inleda ett ärende eller främja dess beredning genom att via det öppna

e-postsystemet sända en myndighet fritt formulerade meddelanden. Till meddelandena fogas ofta en stor mängd sådant tilläggsmaterial som berör personen i fråga och som ska hemlighållas, men som myndigheten inte kan utnyttja på något sätt i elektronisk form. Inom den offentliga förvaltningen består ”e-tjänsterna” alltså fortfarande i stor utsträckning bara av översändandet av material per e-post, eftersom det inte i anslutning till tjänsterna finns sådana tillbörligt skyddade informationssystem med hjälp av vilka beredningen och avgörandet av ärendena genuint skulle kunna gynnas. Eftersom det dessutom är lätt att använda sig av dessa ”e-posttjänster”, är de i livligt bruk. Med tanke på det normala arbetet är det frustrerande och förargligt att kunden själv kan förbigå de dataskyddskrav som föreskrivits som skydd för honom eller henne, medan myndigheten å sin sida självfallet måste iaktta dessa krav i sin kommunikation med kunderna. Kunderna har också åberopat myndigheternas skyldighet att iaktta dessa krav i sina klagomål.

I de vackra formuleringarna i den offentliga förvaltningens ICT-strategidokument konstateras det att ”människorna vill ha e-tjänster”. Det är säkert sant att befolkningsgrupper i en viss ålder, grupper som är ADB-orienterade och sådana företagare som upprepade gånger utträttat samma typ av ärenden hos en viss myndighet de facto vill ha sådana tjänster. Bl.a. med tanke på medborgarnas jämlikhet måste man emellertid ställa som ett grundläggande krav att alla medborgare ska ha lika goda möjligheter att utträtta ärenden hos myndigheterna när det gäller dataskyddet och funktionssäkerheten i samband med datakommunikationen. Om en myndighet har ett elektroniskt kundbetjäningssystem för grundläggande samhällsförmåner eller tjänster och de som ansöker om förmånerna eller tjänsterna inte har tekniska möjligheter och i synnerhet inte tillräckliga

individuella färdigheter för elektronisk kommunikation, ska myndigheten se till att ärendena kan utträttas också på andra sätt.

Med beaktande av dessa aspekter uppmärksammade man under verksamhetsåret allvarligt kraven på god förvaltning och jämlik behandling av kunderna när det gällde det nya kundbetjäningssystem som tagits i bruk inom arbetskraftsförvaltningen vid ingången av år 2013.

Då e-tjänsterna blir allmänna inom den offentliga förvaltningen blir också frågan om arbetsfördelningen inom samhället en central fråga, som hittills varit obehandlad. Den kund som finner sig i att fungera som fjärrterminal för en anställd – eller allt oftare tyvärr redan uppsagd – tjänsteman har rätt att förutsätta att det arbete han eller hon utför i sitt hem eller företag, med sina egna redskap och under sin egen fritid eller arbetstid medför någon konkret nytta, t.ex. försnabbat ärendets behandling, främjar ett korrekt avgörande eller medför kostnadsbesparingar. Varför skulle en småföretagare eller medborgare annars sköta tjänstemannens arbete i sitt hem eller företag? Inte heller de senaste informationssystemprojekten inom den offentliga förvaltningen har i nämnvärd mån minskat den administrativa börda som bärs av medborgarna och framför allt av småföretagarna. Ofta har det i praktiken snarare gått så att bördan bara har lyfts över från tjänstemannakåren till kundernas axlar.

En annan typ av fråga, som likaså måste tas på allvar, är att de medborgare som ansöker om basservice inom den offentliga hälsovården, socialvården, arbetskraftsförvaltningen, barnskyddet osv. fortfarande kan ha ett genuint behov av att få uträtta sina ärenden ansikte mot ansikte med en tjänsteman som bär ansvar för ärendets behandling. En ensamförsörjare som lever under minimiutkomstgränsen kan inte förmedla sin oro och vända över sin situation till tjäns-

temannen via en webbkamera! I samband med dylik ”effektivering av betjäningen” är det fråga om något mer än garantier för god förvaltning: det är fråga om kundens rätt att bli bemött som en människa.

Deltävlings- eller klassegrare?

5) De grundläggande fri- och rättigheterna tillkommer verkligen envar (”var och en”, ”ingen får”). Inom laglighetskontrollen ska det i praktiken finnas möjligheter (närmast tid) också för annat än beredning och föredragning av enskilda klagomålsärenden, oavsett hur många klagomål som inkommer. Redan för 13 år sedan sammanfattade jag mina målsättningar bl.a. genom att konstatera att man borde kunna ”bunta ihop” liknande typer av klagomål som berör aktuella problem och på ett mer djupgående sätt behandla dem som en och samma fråga. Ett exempel som ligger nära till hands är de ovan nämnda dröjsmålen vid behandlingen av utkomststödsansökningar: Man kan så klart upprepade gånger ställa krav på att ärendena ska behandlas snabbt, eftersom redan lagen kräver detta. Det är också möjligt att identifiera orsakerna till dröjsmålen, men frågan är om det finns befogenheter och tillräckligt samhällsansvar för att man ska befatta sig med saken på ett tillräckligt verkningfullt sätt? Saken påverkas samtidigt både av att antalet personer som ansöker om utkomststöd kontinuerligt ökar och av att den kommunala personal som svarar för den praktiska kundbetjäningen inskränks genom uppsägningar.

Med en viss generalisering kan man konstatera följande: ”Inom laglighetskontrollen skulle tio kraftfulla avgöranden som berör ett snabbt identifierat problem ha större betydelse än hundra rutinåtgärder.”

1 INLEDANDE ORD

Till laglighetsövervakarnas standardformuleringar hör att de "i allmänhet" inte kan befatta sig med resursfrågor eller med hur en myndighet använder de "resurser" den anvisats för att sköta sina föreskrivna uppgifter. Trots detta ställs det emellertid krav på att den personal som fortfarande är anställd hos myndigheterna, men som ställvis har minskats också genom kraftiga nedskärningar, ska kunna ge sådan lagenlig betjäning som åtminstone når upp till den miniminivå som är förenlig med lag och god förvaltning. Det finns

visserligen utvecklingsobjekt och problempunkter inom förvaltningen, där inte heller väl tilltagna anslag garanterar tillbörlig förvaltning, men den grundläggande frågan om de offentliga tjänsternas primära finansiering faller utanför laglighetskontrollen. Om inkomstbasen inte kan stärkas, kan stora besparingar nås bara inom de sektorer "där det rör sig om stora summor". Inom dessa sektorer är det fråga om sådan samhälls- eller basservice som tillhandahålls stora medborgarkretsar.



2

ALLMÄNT

JUSTITIEKANSLERN OCH BITRÄDANDE JUSTITIEKANSLERN

Vid statsrådet finns en justitiekansler och en biträdande justitiekansler som utnämns av republikens president. Biträdande justitiekanslern sköter justitiekanslersuppgifterna vid sidan av justitiekanslern. Dessutom finns en ställföreträdare för biträdande justitiekanslern som likaså utses av presidenten. Vid förhinder för justitiekanslern sköter biträdande justitiekanslern dennes uppgifter, och vid förhinder för biträdande justitiekanslern sköter ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern dennes uppgifter.

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

Justitiekanslerns ansvarsområde omfattar framför allt ärenden som gäller övervakning av verksamheten i statsrådet samt principiellt viktiga och vittsyftande ärenden. Justitiekanslern avgör i första hand ärenden som gäller riksdagen, republikens president, statsrådet och statsrådsmedlemmarna samt ministerierna, de högsta tjänstemännen, justitiekanslersämbetet, internationellt

samarbete och internationella frågor, den nationella beredningen av EU-ärenden, övervakningen av advokater, justitiekanslerns utlåtanden samt principiellt viktiga och vittsyftande ärenden. Biträdande justitiekanslern avgör ärenden som inte i första hand hör till justitiekanslern. Biträdande justitiekanslern granskar också statsrådets protokoll. Dessutom inspekterar biträdande justitiekanslern domstolar och andra myndigheter.

År 2014 sköttes tjänsten som justitiekansler av juris doktor, vicehäradshövding Jaakko Jonkka. Tjänsten som biträdande justitiekansler sköttes av juris licentiat, LL.M, vicehäradshövding Mikko Puumalainen fram till 31.5.2014. Han beviljades tjänstledighet för studier 1.6.2014–31.5.2016. För samma tid utnämndes juris kandidat, vicehäradshövding Risto Hiekkataipale till tjänsteförhållande som biträdande justitiekansler på viss tid. Risto Hiekkataipale, som är referendarieråd och avdelningschef vid justitiekanslersämbetet, var ställföreträdare för biträdande justitiekanslern fram till 31.5.2014. Kanslichef Kimmo Hakonen var ställföreträdare för biträdande justitiekanslern från och med 1.6.2014. Hiekkataipale skötte år 2014 uppgifter som biträdande justitiekanslerns ställföreträdare i 89 dagar och Hakonen i 75 dagar.

UPPGIFTER OCH BEFOGENHETER

Justitiekanslerns primära uppgift är att för egen del främja att den grundlagsenliga rättsstatsprincipen iakttas. Rättsstatsprincipen innebär att utövningen av offentlig makt ska bygga på lag och att lag noggrant ska iakttas i all offentlig verksamhet. I samband med skötseln av sitt uppdrag övervakar justitiekanslern också tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Övervakning av republikens presidents och statsrådets ämbetsåtgärder

Justitiekanslern har till uppgift att övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. Justitiekanslern ska vara närvarande vid statsrådets sammanträden och vid föredragning för republikens president i statsrådet. Justitiekanslern ska också övervaka att statsrådets protokoll blir riktigt förda.

Om justitiekanslern finner att ett beslut eller en åtgärd av statsrådet, en minister eller republikens president ger anledning till en anmärkning, ska justitiekanslern framställa en motiverad anmärkning om saken. Om anmärkningen lämnas obeaktad, ska justitiekanslern låta anteckna sin ståndpunkt i statsrådets protokoll och vid behov vidta andra åtgärder. Om justitiekanslern anser att en rättslig omständighet i ett ärende som be-

handlas i statsrådet ger anledning till det, kan justitiekanslern likaså låta anteckna sin åsikt i statsrådets protokoll. Vidare kan en undersökning av huruvida en ministers ämbetsåtgärd är lagenlig inledas i riksdagens grundlagsutskott genom en anmälan av justitiekanslern. Om justitiekanslern anser att republikens president har gjort sig skyldig till landsförräderibrott, högförräderibrott eller brott mot mänskligheten, ska justitiekanslern meddela riksdagen detta.

Dessutom ska justitiekanslern på begäran ge presidenten, statsrådet och ministerierna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor.

Den ovan beskrivna övervakningen av ämbetsåtgärdernas laglighet är huvudsakligen förhandsövervakning, som för statsrådets del närmast är inriktad på statsrådets allmänna sammanträde och ministerutskotten (laglighetskontroll av statsrådsmedlemmarnas ämbetsåtgärder) samt på ministerierna såsom delar av statsrådet. Laglighetskontrollen av ministerierna i egenskap av chefsämbeten inom sina förvaltningsområden behandlas nedan i samband med den övriga laglighetskontroll som berör myndigheternas verksamhet.

Enligt grundlagen tillkommer statsmakten i Finland folket, som företräds av riksdagen. Av riksdagens ställning som högsta statsorgan följer att justitiekanslerns uppgifter och befogenheter inte omfattar övervakning av riksdagens verksamhet eller av riksdagsledamöternas verksamhet i

sitt värv. Riksdagens ställning som högsta statsorgan kan också medföra begränsningar av justitiekanslerns övervakningsbehörighet när det gäller verksamheten vid sådana ämbetsverk som finns i anslutning till riksdagen och verksamhet som övervakas av sådana organ som riksdagen har valt. Enligt vedertagen praxis övervakar de högsta laglighetsövervakarna, dvs. justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman, inte heller varandras verksamhet. Republikens presidents och statsrådets ställning som statsorgan kan också medföra begränsningar i justitiekanslerns övervakningsbehörighet.

Övervakning av myndigheter och andra som sköter offentliga uppdrag

Justitiekanslern ska övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemän, offentligt anställda arbetstagare och även andra som sköter offentliga uppdrag följer lag och fullgör sina skyldigheter. Justitiekanslern behandlar skriftliga klagomål som riktats till justitiekanslern och meddelanden från myndigheterna. Justitiekanslern kan också ta ärenden till behandling på eget initiativ. Dessutom har justitiekanslern rätt att inspektera myndigheter, inrättningar och andra verksamhetsenheter som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet. Vidare granskar justitiekanslern de straffdomar angående vilka meddelanden sänds till justitiekanslersämbetet. Justitiekanslern har rätt att av myndigheterna och andra som sköter offentliga uppdrag få de upplysningar som justitiekanslern behöver för sin laglighetskontroll. I samband med skötseln av sina uppgifter har justitiekanslern dessutom rätt att av alla myndigheter få sådan handräckning som myndigheten i fråga är behörig att ge. Dessutom kan justitiekanslern bestämma att polisundersökning el-

ler förundersökning ska verkställas för utredning av ett ärende som justitiekanslern prövar.

En domstol som har dömt en statstjänsteman eller kommunal tjänsteinnehavare för ett brott eller förkastat ett åtal mot en tjänsteman eller tjänsteinnehavare ska sända en kopia av avgörandet till justitiekanslern. Hovrätten ska å sin sida underrätta justitiekanslern om omständigheter som kommit till dess kännedom och som kan leda till att tjänsteåtal väcks vid hovrätten mot en tjänsteman inom domstolsväsendet eller en åklagare. Dessutom ska förundersökningsmyndigheterna och åklagarna underrätta justitiekanslersämbetet om ärenden där domare misstänks för tjänstebrott. År 2014 tog justitiekanslersämbetet emot 1 sådan underrättelse från hovrätterna, 47 underrättelser från polisen och 1 från åklagarna. Vidare sänder Rättsregistercentralen varje månad ett urval kopior av beslutsmeddelandena om domstolarnas straffdomar till justitiekanslern.

Justitiekanslern undersöker klagomålen om det finns anledning att misstänka att en person, en myndighet eller institution som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet har handlat lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sina skyldigheter, eller om justitiekanslern annars anser att det finns orsak till det. Justitiekanslern behandlar inte klagomål som gäller ärenden som är äldre än två år, om det inte finns särskilda skäl till det. Justitiekanslern ska utan dröjsmål informera klaganden om saken ifall inga åtgärder företas i ärendet av denna orsak eller på grund av att ärendet inte hör till justitiekanslerns ansvarsområde, ärendet är under behandling vid en behörig myndighet eller kan överklagas genom ordinära rättsmedel, eller av någon annan orsak. Justitiekanslern kan samtidigt informera klaganden om vilka rättsmedel som står till buds och ge annan behövlig handledning. Justitiekanslern kan också överföra behandlingen av klagomålet till en behörig myndighet, om det är motiverat med hänsyn

till ärendets art. Klaganden ska i så fall informeras om saken. Myndigheten ska då inom den tid som justitiekanslern bestämmer underrätta justitiekanslern om sitt beslut eller sina åtgärder i ärendet. Uppgiftsfördelningen mellan justitiekanslern och riksdagens justitieombudsman innebär att justitiekanslern är befriad från skyldigheten att övervaka att lagen följs i ärenden som gäller försvarsförvaltningen, frihetsberövanden och sådana anstalter där personer är intagna mot sin vilja. Justitiekanslern ska överföra ärenden som berör dessa frågor till justitieombudsmannen, om justitiekanslern inte av särskilda skäl finner det ändamålsenligt att själv avgöra ärendet. År 2014 överförde justitiekanslern 53 klagomålsärenden till riksdagens justitieombudsman, medan justitieombudsmannen överförde 13 klagomålsärenden till justitiekanslern.

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

I sådana ärenden som omfattas av justitiekanslerns laglighetskontroll kan justitiekanslern utföra åtal eller förordna att åtal ska väckas. Beslut om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd fattas av justitiekanslern eller av riksdagens justitieombudsman. Om en tjänsteman, en offentligt anställd arbetstagare eller någon annan som sköter ett offentligt uppdrag har handlat lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sina skyldigheter, kan justitiekanslern ge personen i fråga en anmärkning för framtiden, om

justitiekanslern anser att det inte finns orsak att väcka åtal. Också myndigheter och andra institutioner kan ges en anmärkning. Om ärendets art kräver det, kan justitiekanslern fästa personens, myndighetens eller institutionens uppmärksamhet på det förfarande som lag och god förvaltnings sed kräver (dvs. meddela sin uppfattning om det lagenliga förfarandet eller uppmärksamma kraven på god förvaltnings sed eller aspekter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna). Om ett allmänt intresse kräver det, ska justitiekanslern vidta åtgärder för rättande av lagstridiga eller felaktiga beslut eller förfaranden. I anknytning till detta kan justitiekanslern rikta en framställning till en behörig myndighet om att ett fel ska rättas eller ett missförhållande avhjälpas. Det är också möjligt för justitiekanslern att rikta en framställning om förlikning till en behörig myndighet eller rekommendera myndigheten att gottgöra en skada. Justitiekanslern har också rätt att lägga fram förslag till utveckling och ändring av lagstiftning och andra bestämmelser, om det vid övervakningen har visat sig att det finns brister eller motsägelser i dem eller de har föranlett ovisshet eller divergerande tolkningar inom rättskipningen eller förvaltningen.

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

Justitiekanslerns övervakningsbehörighet omfattar emellertid inte bara myndigheter utan också sådana fysiska och juridiska personer som sköter offentliga uppdrag. Det som avgör om en person omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet eller inte är arten av de uppgifter som personen sköter. Ågarbasen för en juridisk person är således inte av betydelse. Privaträttsliga aktiebolag som helt och hållet

ägs av staten omfattas t.ex. inte av justitiekanslerns övervakningsbehörighet, om de inte har anförtrotts offentliga förvaltningsuppgifter. Enligt grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock endast anförtros myndigheter.

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

Justitiekanslern har till uppgift att övervaka advokaternas verksamhet. För att advokatkårens självständighet och oberoende ska tryggas sköts övervakningen av advokaternas verksamhet dock i första hand av den allmänna advokatförening som advokaterna själva bildat (Finlands Advokatförbund). Justitiekanslern övervakar närmast

att Finlands Advokatförbunds eget tillsynssystem fungerar korrekt.

Justitiekanslern har rätt att inleda ett tillsyns- ärende vid tillsynsnämnden som finns i samband med Finlands Advokatförbund, om justitiekanslern anser att en advokat inte uppfyller sina förpliktelser. Justitiekanslern har likaså rätt att yrka på att Finlands Advokatförbunds styrelse ska vidta åtgärder mot en advokat som enligt justitiekanslern inte är behörig att vara advokat. Vidare har justitiekanslern rätt att hos Helsingfors hovrätt anföra besvär över Finlands Advokatförbunds styrelses beslut om medlemskap och över tillsynsnämndens beslut i tillsynsärenden. När hovrätten behandlar besvärärendet ska justitiekanslern ges tillfälle att bli hörd med anledning av besvären och vid behov lägga fram bevisning och annan utredning.

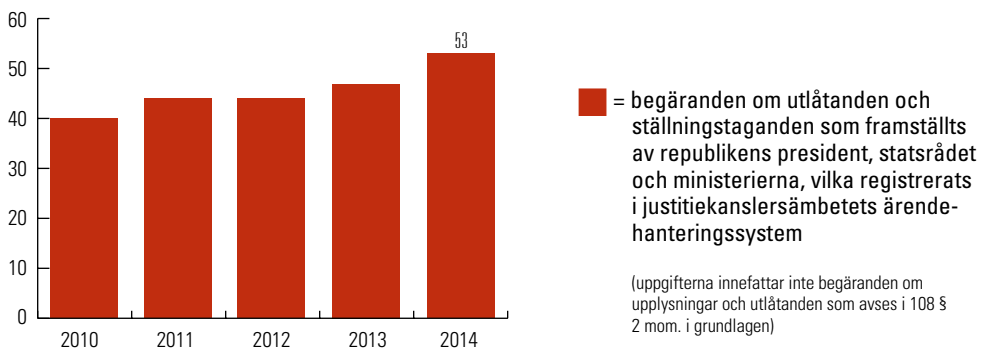
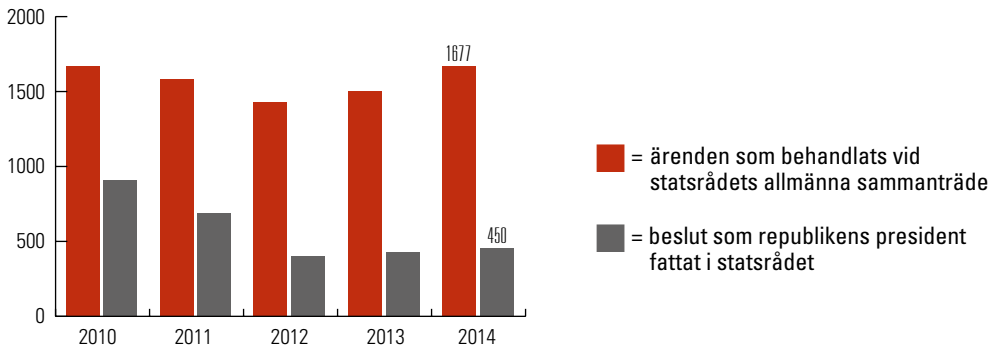
I likhet med advokaterna omfattas också de offentliga rättsbiträdena av Finlands Advokatförbunds tillsyn. Bestämmelserna om rättegångsbiträden med tillstånd trädde i kraft 1.1.2013.

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

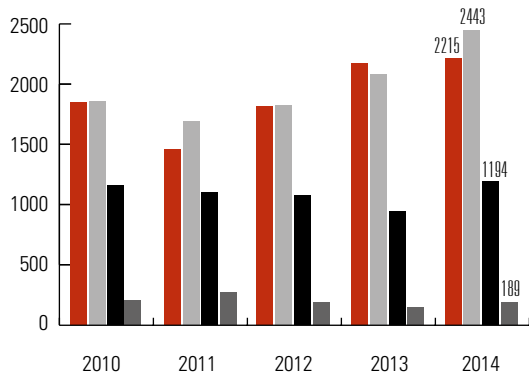
SIFFERUPPGIFTER

Nedan presenteras diagram med tidsserier över de viktigaste nyckeltal som beskriver justitiekanslerns och justitiekanslersämbetets verksamhet. Mer detaljerad statistik för år 2014 finns i avsnitt 7.

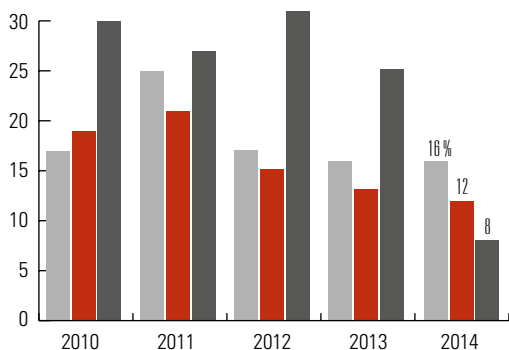
Övervakning av republikens presidents och statsrådets ämbetsåtgärder



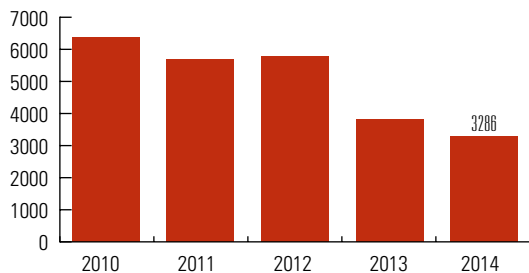
Övervakning av myndigheter och andra som sköter offentliga uppdrag



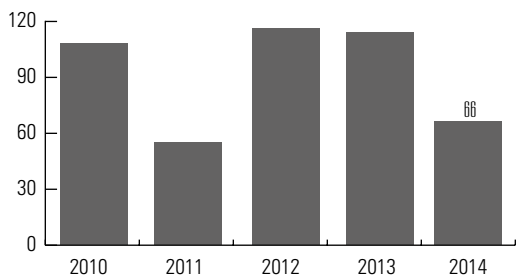
- = inkomna klagomål
- = avgjorda klagomålsärenden
- = klagomålsärenden som krävt utredningsåtgärder
- = påföljdsavgöranden i de klagomålsärenden som krävt utredningsåtgärder



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

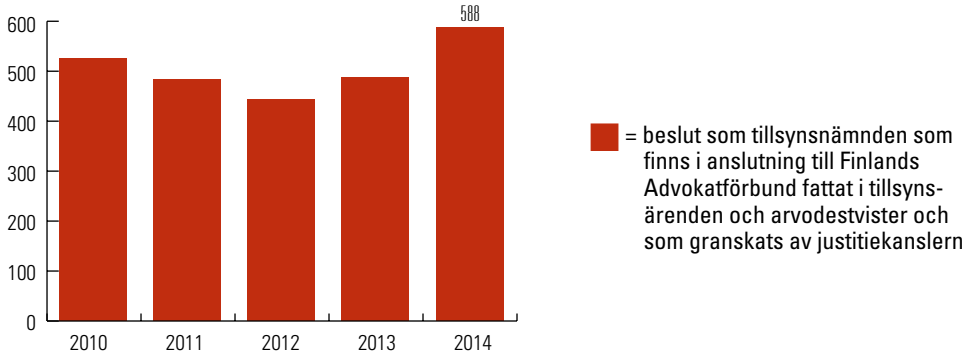


- = granskade straffdomar

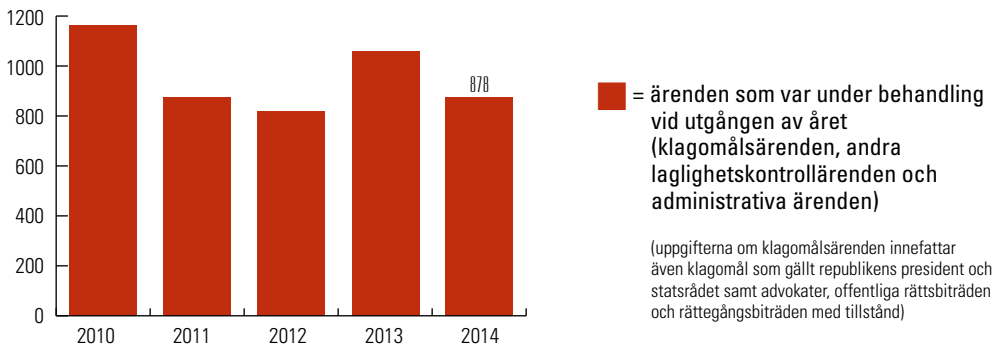
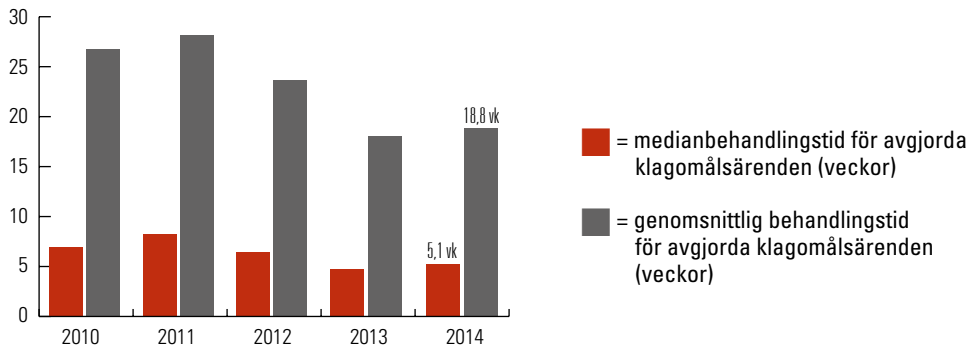


- = ärenden som inlets med anledning av granskningen av straffdomar

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



Arbetsituationen



JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

Vid statsrådet finns ett justitiekanslersämbete för beredningen av de ärenden som justitiekanslern ska avgöra och för skötseln av andra uppgifter som hör till justitiekanslerns verksamhetsområde.

Organisation

Justitiekanslersämbetet leds av justitiekanslern. Kanslichefen leder justitiekanslersämbetets interna verksamhet, ser till att verksamheten är resultatrik och svarar för utvecklandet av den.

Vid justitiekanslersämbetet finns en avdelning för statsrådsärenden, en avdelning för rättsövervakning och en administrativ enhet. Avdelningen för statsrådsärenden behandlar ärenden som gäller övervakning av statsrådet, klagomål som hänför sig till övervakningen av statsrådet samt ärenden som gäller övervakning av advokaterna och de offentliga rättsbiträdena. Avdelningen för rättsövervakning behandlar klagomål som riktats till justitiekanslern samt ärenden som gäller övervakning av domstolar och annan laglighetsövervakning och som inte ankommer på avdelningen för statsrådsärenden, tjänsteåtal mot tjänstemän inom domstolsväsendet, granskning av straffdomar och extraordinärt ändringssökande. Administrativa enheten behandlar ärenden som gäller ämbetsverkets interna förvaltning och ekonomi, personalutbildning, utgivningen av justitiekanslerns berättelse samt information. Avdelningscheferna leder och utvecklar avdelningarnas verksamhet samt svarar för att verksamheten ger resultat. Kanslichefen är chef för administrativa enheten.

Personal

Vid justitiekanslersämbetet fanns det 37 ordinarie tjänster år 2014. Med anledning av det stora antalet inkomna klagomål fungerade vid ämbetet under verksamhetsåret två yngre justitiekanslerssekreterare på viss tid som avlastare av arbetsanshopningen. Under sommarmånaderna fanns det dessutom två studerande som under en viss tid var högskolepraktikanter vid ämbetsverket. De anställda vid ämbetsverket fördelade sig på följande sätt mellan de olika personalkategorierna:

- 3 inom ledningen (justitiekanslern, biträdande justitiekanslern, kanslichefen)
- 2 övriga chefer (2 referendarieråd som arbetade som avdelningschefer)
- 20 föredragande (4 referendarieråd, 1 konsultativ tjänsteman, 9 äldre justitiekanslerssekreterare, 2 yngre justitiekanslerssekreterare, 1 föredragande, 3 notarier)
- 4 övriga sakkunniga (1 personalsekreterare, 1 informatör, 1 informatiker, 1 adb-planerare)
- 8 anställda som sköter myndighets- och kansli-tjänster (1 registrator, 4 byråsekreterare, 1 vaktmästerichef, 1 expeditjonsvakt, 1 vaktmästare)

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

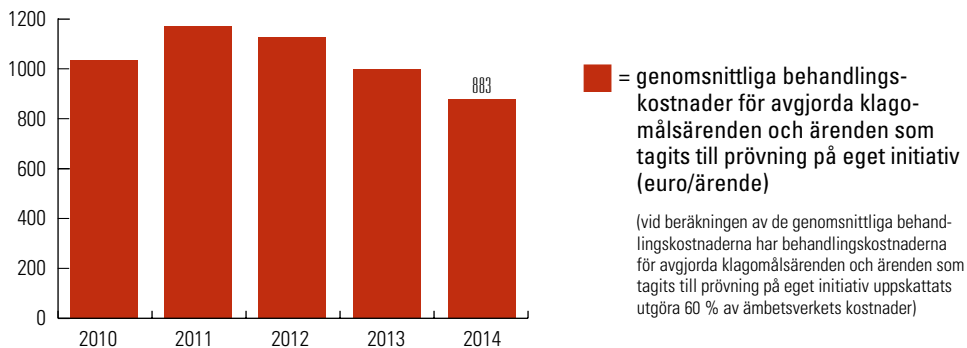
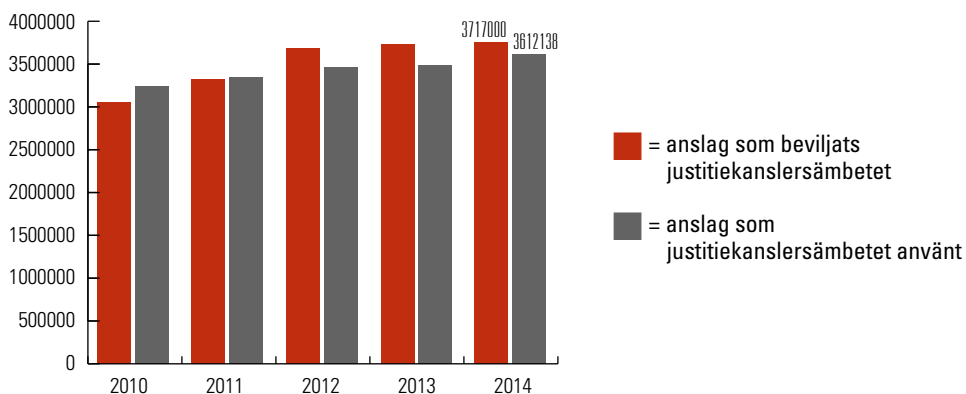
- 3 inom ledningen
- 6 vid avdelningen för statsrådsärenden
- 16 vid avdelningen för rättsövervakning
- 12 vid administrativa enheten

Under verksamhetsåret gick byråsekreterare Arja Seppäläinen som länge och förtjänstfullt arbetat vid justitiekanslersämbetet i pension.

Ekonomi

I statsbudgeten för år 2014 anvisades 3 717 000 euro för justitiekanslers-
 ämbetets omkostnader. Från året innan överfördes 666 732 euro.

År 2014 använde ämbetsverket 3 612 138 euro. Löneutgifterna utgjorde 81 % och de övriga omkostnaderna 19 % av ämbetsverkets sammanlagda utgifter.



Kommunikation och samarbete med intressentgrupper

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

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

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

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

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



3

**ÖVERVAKNING
AV REPUBLIKENS
PRESIDENTS OCH
STATSRÅDETS
ÄMBETSÅTGÄRDER**

ÖVERVAKNINGSMETODER

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

Till förhandsgranskningen hör de begäranden om ställningstaganden som framställs av ministerier och ministerietjänstemän samt granskningen av föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträden och presidentföredragningarna. Syftet med förhandsgranskningen är att de frågor som hänför sig till besluten ska utredas på förhand, så att det inte ska finnas några rättsliga hinder för beslutsfattandet i det skede då ärendet föredras vid statsrådets allmänna sammanträde eller vid presidentföredragningen. Avsikten är även att förhandsgranskningen ska utföras så snabbt att tidtabellen för beslutsfattandet inte onödigt förskjuts på grund av övervakningen. Vid förhandsgranskningen uppkommer i all-

mänhet inga dokument som skulle omfattas av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (nedan offentlighetslagen).

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

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

GRANSKNING AV FÖREDRAGNINGSLISTOR

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

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

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

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

Vid granskningen av regeringspropositioner uppmärksammas behandlingen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, bemyndigandena att utfärda förordningar och föreskrifter samt de motiveringar som berör lagstiftningsordningen. Ifall frågan om den föreslagna lagens grundlagsenlighet i ljuset av grundlagsutskottets tidigare praxis inte har behandlats tidigare eller 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 granska att propositionerna även i övrigt uppfyller de krav som hänför sig till riksdagens rätt att få information enligt 47 § i grundlagen. Vid granskningen fästs vikt bl.a. vid huruvida de synpunkter som intressentgrupperna framfört i samband med beredningen har refererats på ett behörigt sätt, i synnerhet när det gäller sådana ställningstaganden som berör rättsliga frågor.

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

om fastställelse av tidpunkten för lagens ikraftträdande däremot 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. Det ska finnas ett lagstadgat bemyndigande för att en förordning ska få utfärdas, och förordningens bestämmelser måste hålla sig inom ramen för bemyndigandet. I en förordning är det inte möjligt att föreskriva om frågor som ska regleras i lag.

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

Statsrådets skrivelser i EU-ärenden gäller rättsakter, fördrag och andra åtgärder om vilka beslut som fattas inom Europeiska unionen och som annars skulle falla inom riksdagens behö-

righet. 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 väster man vikt särskilt vid att skrivelsen i enlighet med grundlagen överlämnas till riksdagen utan dröjsmål efter att statsrådet fått kännedom om förslaget. Dessutom granskar man att skrivelsen innehåller sådan information som är väsentlig med tanke på riksdagsbehandlingen. Skrivelsen ska innehålla statsrådets ställningstagande till förslaget samt en redogörelse för hörandet av intressentgrupperna och för de övriga förfaranden som iakttagits då man tagit ställning till saken. Skrivelsen ska också innehålla en bedömning av den EU-rättsliga grunden för förslaget och av förhållandet till EU-rättens subsidiaritetsprincip, samt av huruvida förslaget hör till Ålands lagstiftningsbehörighet eller inte.

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

STATSRÅDETS BESLUTFATTANDE ÅR 2014

Vid statsrådets allmänna sammanträden behandlades år 2014 sammanlagt 1 677 ärenden (1 500 året innan). Regeringen överlämnade 353 regeringspropositioner (211 året innan) och 50 statsrådsskrivelser i EU-ärenden (92 året innan) till riksdagen. Statsrådet höll 60 allmänna sammanträden under året (63 året innan).

År 2014 var det sista kalenderåret under valperioden. Ett sådant år innebär för statsrådets del i allmänhet att ett stort antal ärenden är föremål för beslutsfattande i synnerhet under den senare delen av året. Det fanns 12 % fler föredragningslistor än året innan som skulle granskas i samband med övervakningen av beslutsfattandet i statsrådet, vilket ökade den arbetsinsats som krävdes för granskningen. De fel som uppdagades vid granskningen av föredragningslistorna föranledde i fyra fall åtgärder från

justitiekanslerns sida. Felen hänförde sig till föredragningen av en lag som skulle stadfästas (OKV12/50/2013), föredragningen av en riksdagsskrivelse (OKV/13/50/2013) och ikraftsättandet av ett statsfördrag (OKV/2/50/2014) och (OKV/3/50/2014). Se sidan 50-51.

Förhandsgranskningen av beslutsfattandet präglades av de begäranden om ställningstaganden som hänförde sig till betydande lagstiftningsprojekt. T.ex. angående lagstiftningen om ordnandet av social- och hälsovården (SOTE-reformen) fördes olika diskussioner med sådana tjänstemän som svarade för beredningen av reformen. Inom ramen för förhandsgranskningen presenterades även ett stort antal ställningstaganden och dessutom fördes diskussioner i samband med beredningen av andra betydande beslut, bl.a. statsrådets principbeslut enligt kärnenergilagen. Se sida 56.

REPUBLIKENS PRESIDENTS BESLUTSFATTANDE ÅR 2014

Republikens president fattade under verksamhetsåret 450 beslut i statsrådet (423 året innan). Under året hölls 31 presidentföredragningar (27 året innan).

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

Republikens president fattade alla sina beslut i enlighet med statsrådets beslutsförslag. Under år 2014 fattades således inga sådana beslut som avses i 58 § 2 mom. i grundlagen, där det bestäms att ärendet återgår till statsrådet för beredning ifall presidenten inte avgör saken i enlighet med statsrådets förslag.

UTLÅTANDEN

Utlåtanden om författningsförslag mm.

Utvidgning av systemet med tillstånd till fortsatt handläggning och ibruktagandet av muntliga motiveringar

Justitieministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om betänkandet av den arbetsgrupp som berett utvidgningen av hovrätternas system med tillstånd till fortsatt handläggning (Betänkanden och utlåtanden 10/2014) samt om justitieministeriets promemoria om ibruktagandet av muntliga domsmotiveringar vid allmänna domstolar.

Arbetsgruppens betänkande innefattade ett förslag till utvidgning av hovrätternas system med tillstånd till fortsatt handläggning. Det föreslogs att systemet med fortsatt handläggning allmänt ska tillämpas i samband med tvistemål och ansökningsärenden. När det gäller brottmål föreslogs det emellertid att svaranden ska ansöka om tillstånd till fortsatt handläggning om han eller hon inte har dömts till strängare straff än fängelse i åtta månader (enligt det gällande systemet fängelse i fyra månader). Åklagaren och målsäganden ska alltid ansöka om tillstånd till fortsatt handläggning när de överklagar tingsrättens dom.

I sitt utlåtande om den föreslagna utvidgningen av systemet med tillstånd till fortsatt handläggning uppmärksammade justitiekanslern bl.a. att systemet vid den tidpunkt då utlåtandet gavs varit gällande i bara drygt tre år. Enligt justitiekanslerns uppfattning är detta en mycket kort tid när

det gäller att dra tillförlitliga slutsatser om hur väl systemet fungerar och att bedöma om rättskyddsaspekterna har beaktats tillräckligt väl ens i det gällande systemet.

Enligt justitiekanslern är det i och för sig förstäligt att trycket mot att nå besparingar inom statsfinanserna riktar sig även mot rättsväsendet, och att målsättningen därför ska vara att också hovrätternas till buds stående resurser ska utnyttjas så ändamålsenligt som möjligt. Innan systemet utvidgas skulle det emellertid enligt justitiekanslerns uppfattning ha funnits skäl att tillräckligt noggrant utreda hur väl det gällande systemet med tillstånd till fortsatt handläggning fungerar samt vilka dess följder är i synnerhet med tanke på parternas rättsskydd.

Med tanke på att de ändringar som arbetsgruppen i sitt betänkande föreslagit i systemet med tillstånd till fortsatt handläggning eventuellt ändå genomförs, uppmärksammade justitiekanslern även vissa i utlåtandet nämnda allmänna aspekter.

I justitieministeriets betänkande om ibruktagandet av muntliga domsmotiveringar vid allmänna domstolar föreslogs det att tingsrätten efter att huvudförhandlingen avslutats ska kunna meddela sitt beslut muntligen, utan att motiveringen alls ges i skriftlig form. En förutsättning för detta förfarande är att ärendet betraktas som utrett och partens rättsskydd därmed inte förutsätter att en skriftlig motivering ges. En skriftlig motivering ska emellertid ges om en part anmäler missnöje med tingsrättens avgörande eller om en part eller någon annan person begär det. Avkun-

andet av domen ska bandas och upptagningen ska förvaras i ett år efter att ärendet avgjorts.

Justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande allmänt att skyldigheten att motivera domar är av central betydelse med tanke på partens rättsskydd. Motiveringarna är av betydelse också med avseende på domarens självkontroll, eftersom domaren då han eller hon utarbetar motiveringen samtidigt blir tvungen att begrunda avgörandets juridiska hållbarhet. Domsmotiveringarna möjliggör dessutom extern kontroll av domstolens avgöranden.

För att motiveringarna ska vara förenliga med de allmänna kraven på en rättvis rättegång och i synnerhet med rätten att få ett motiverat beslut, ska utgångspunkten enligt justitiekanslern således vara att motiveringsskyldighetens omfattning inte inskränks. Parten ska alltid få veta på vilka grunder det avgörande som berör honom eller henne har träffats. Parten ska med hjälp av motiveringen kunna bedöma om avgörandets slutresultat är korrekt eller om det finns skäl att överklaga det. Då dessa kriterier uppfylls verkar emellertid en tillbörlig motivering som ges enbart muntligen inte inskränka parternas rättsskydd.

Vid bedömningen av eventuellt ibruktagande av muntliga motiveringar är det enligt justitiekanslern dock väsentligt att beakta att domstolsverksamheten kan vara föremål för extern kontroll endast i och med att verksamheten är ofentlig, och framför allt tack vare domsmotiveringarna. Den externa kontroll som riktas mot domstolsverksamheten kan anses bidra till att främja rättssäkerheten och parternas rättsskydd. Möjligheten till extern kontroll kommer emellertid i vissa situationer att urvattnas ifall ibruktagandet av muntliga motiveringar genomförs på det planerade sättet. Sammanfattningsvis konstaterade justitiekanslern att domsmotiveringarna både i praktiken och i principiellt avseende utgör en väsentlig del av domen och att de alltid bör

de finnas tillgängliga som en del av den skriftliga domen.

Med tanke på det fallet att muntliga motiveringar ändå tas i bruk, framförde justitiekanslern dessutom vissa närmare synpunkter på betänkan-dets förslag.

Utlåtandet kan i sin helhet läsas på justitiekanslerns webbplats (OKV/11/20/2014; utlåtandet gavs av justitiekansler Jaakko Jonkka och ärendet föredrogs av Markus Löfman).

Ändring av lagen om försäkringsdomstolen

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande om propositionen gällande ändring av lagen om försäkringsdomstolen att förslagen om domstolens endomarsammansättning och sammansättning med en domare och en läkarledamot kan förenkla och försnabba ärendenas behandling vid försäkringsdomstolen i enlighet med lagförslagets målsättningar, utan att rättsskyddet äventyras för dem som söker ändring. Detsamma gäller förslagen om färre ledamöter i försäkringsdomstolens plenum och sloandet av formella sammanträden i ärenden där det råder enighet.

I utlåtandet konstaterades det vidare att övergången till ett öppet ansökningsförfarande vid utnämningen av försäkringsdomstolens läkarledamöter och sakkunnigläkare är en avsevärd förbättring som ökar öppenheten i samband med försäkringsdomstolens verksamhet. Detsamma gäller förslaget om att motsvarande förfarande med redogörelse för bindningar som iakttas vid utnämningen av domare ska införas även i samband med detta utnämningförfarande. Samma slags redogörelse för bindningar ska också krävas av domstolens övriga ledamöter med uppgiften som bisyssla samt av ledamöternas suppleanter, vilket likaså bidrar till att öka insynen i försäkringsdomstolens verksamhet.

Enligt lagförslaget ska lagen om försäkringsdomstolen utökas med en ny 2 a §, som innehåller bestämmelser om försäkringsdomstolens sakkunnigläkare, av vilka försäkringsdomstolen vid behov kan begära sakkunnigläkarutlåtanden. I paragrafens motivering nämns exempel på situationer där ett sådant utlåtande kan behövas. Med tanke på paragrafens informativitet och styrningsverkan skulle det emellertid finnas skäl att överväga ifall dessa situationer även borde nämnas som exempel i själva paragrafen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att bestämmelserna om försäkringsmedicinskt kunnande som behörighetskrav vid olika besvärorgan borde förtydligas i sin helhet och att man borde överväga ifall behörighetskraven också för försäkringsdomstolens läkarledamöter och sakkunnigläkare borde utökas med ett krav på förtrogenhet med försäkringsmedicin.

Biträdande justitiekanslern betraktade det som beklagligt att man enligt lagförslaget inte ska övergå till ett öppet ansökningsförfarande vid utnämningen av domstolens övriga ledamöter med uppgiften som bisyssla. Domstolens oavhängighet och sakkunskap skulle nämligen tryggas bättre genom ett öppet ansökningsförfarande. Intresseorganisationernas kandidater har självfallet sådan sakkunskap som krävs för uppgiften, men motsvarande sakkunskap kan finnas också på annat håll. Genom ett öppet ansökningsförfarande skulle försäkringsdomstolen således kunna få de sakkunnigledamöter som är bäst lämpade för arbetet vid domstolen.

I lagförslaget föreslås det däremot inte att antalet ledamöter som är förtrogna med arbetsförhållanden, företagsverksamhet eller militärskadeärenden ska minskas i domstolens beslutsammansättningar. Enligt utlåtandet skulle en nedskärning av de beslutsammansättningar som består av fem ledamöter till en sammansättning med tre ledamöter vid behandlingen av vissa nog-

grant definierade ärenden försnabba ärendenas behandling utan att parternas rättsskydd äventyras. Det faktum att sakkunnigrepresentation i stor omfattning krävs i samband med olika förmåns-kategorier, oavsett ärendenas rättsliga karaktär, antyder dessvärre att dessa ärenden skulle vara förknippade med intressefrågor, vilket är främmande för rättsskipningen (OKV/12/20/2014; utlåtandet gavs av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och ärendet föredrogs av Irma Tolmunen).

Betänkandet ”Ny domstolslag”

Justitiekanslern förordade i sitt utlåtande det som framförts i justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande ”Ny domstolslag”. Enligt betänkandet ska de gällande lagarnas bestämmelser om domstolarnas organisation och bestämmelserna i lagen och statsrådets förordning om utnämning av domare samlas i en och samma lag.

I utlåtandet uppmärksammade justitiekanslern dock förslagen om att chefsdomartjänsterna ska bli tidsbundna och om att nya tidsbundna tjänster som biträdande domare ska inrättas. På de grunder som närmare framförts i utlåtandet konstaterade justitiekanslern att man noggrant bör överväga huruvida det finns skäl att genom de föreslagna tidsbundna tjänsterna avvika från den nuvarande huvudregel enligt vilken domartjänster är ordinarie tjänster (OKV/20/20/2014; utlåtandet gavs av justitiekansler Jaakko Jonkka och ärendet föredrogs av Pekka Liesivuori).

Förvaltningsprocesslagens bevisningsbestämmelser

Justitieministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av förvaltningsprocesslagen och vissa andra lagar. I utkastet föreslogs det att

förvaltningsprocesslagen ska innehålla mer hel-
täckande och detaljerad reglering än tidigare om
frågor som gäller bevisning. Detta anses förtydli-
ga regleringen och stärka förvaltningsprocessens
ställning som en särskild typ av process.

Justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande
att förvaltningsprocesslagen också efter de före-
slagna ändringarna kommer att innehålla ett stort
antal bestämmelser med hänvisningar till rätte-
gångsbalkens 17 kap. Med tanke på reglering-
ens tydlighet, som uppmärksammats i proposi-
tionsutkastet, konstaterade justitiekanslern att
man kunde överväga att frångå hänvisningstek-
niken i ännu större utsträckning än vad som före-
slagits. Justitiekanslern framförde att i synnerhet
de bestämmelser där det konstateras att reglering-
en i en annan lag ska tillämpas i tillämpliga delar
i princip kan medföra tolkningsproblem och där-
igenom till och med kan ge upphov till oenhetli-
ga förfaranden (OKV/21/20/2014; utlåtandet gavs
av justitiekansler Jaakko Jonkka och ärendet före-
drogs av Petri Martikainen).

Ändring av statsrådets förordning om kommunernas språkliga status åren 2013–2022

Justitieministeriet bad justitiekanslern ta ställ-
ning till en ändring av statsrådets förordning
om kommunernas språkliga status åren 2013–
2022 (53/2013). Den rättsliga frågan var huru-
vida statsrådet hade behörighet att på grundval
av kommunens egen begäran ändra en enspråkig
kommuns status till tvåspråkig mitt under den ti-
oårsperiod för vilken statsrådet bestämt att kom-
munen är enspråkig.

Enligt 5 § i språklagen (2003/423) är kom-
munerna antingen enspråkiga eller tvåspråkiga.
Genom förordning av statsrådet bestäms vart ti-
onde år på grundval av den officiella statistiken
vilka kommuner som är tvåspråkiga och vilket

majoritetsspråket är samt vilka kommuner som är
enspråkigt finska eller svenska. Lagen innehåller
uttömmande bestämmelser om de språkförhål-
landen enligt vilka kommunens språkliga status
ska fastställas. Om fullmäktige i en kommun be-
går det, kan det emellertid genom förordning av
statsrådet föreskrivas att kommunen är tvåspråkig
under den följande tioårsperioden även om den
annars på grundval av språkförhållandena skul-
le vara enspråkig.

Enligt justitiekanslern kunde en ändring av
kommunens språkliga status under den tid stats-
rådets förordning om saken är gällande leda till
en situation där man genom en förordning skulle
avvika från lagens innehåll eller åtminstone från
det syfte som tydligt uttryckts i lagens förarbe-
ten, vilket vore bekymmersamt med avseende på
80 § i grundlagen. Man bör således förhålla sig
mycket restriktivt till att utfärda en sådan förord-
ning som avses i det aktuella fallet, om inte lagens
bemyndigande att utfärda förordningar först änd-
ras (OKV/32/20/2014; utlåtandet gavs av justitie-
kansler Jaakko Jonkka och ärendet föredrogs av
Maija Salo).

Rapport om polisens interna övervakning

Inrikesministeriets polisavdelning bad justitie-
kanslern ge ett utlåtande om rapporten av ar-
betsgruppen för den rättsliga grunden gällan-
de polisens interna övervakning. Justitiekanslern
konstaterade att de åtgärdsrekommendationer
som arbetsgruppen föreslagit verkade vara motive-
rade. Enligt justitiekanslern är det inbördes förhål-
landet mellan polisens interna laglighetsövervak-
ning och systemet för undersökning av polisbrott
en fråga som i praktiken är av central betydelse.
Enligt arbetsgruppens åtgärdsförslag ska den inter-
na laglighetsövervakningen vara sekundär i förhål-
lande till andra särskilt föreskrivna förfaranden. I

samband med den interna laglighetsövervakningen ska man således överväga att överföra ärendet till ett särskilt föreskrivet förfarande genast ifall förutsättningar för detta kan antas föreligga.

När det gäller brottsmisstankar som riktar sig mot en polisman konstaterade justitiekanslern att tröskeln för att ärendet ska överföras till åklagarundersökningsledaren för prövning ska vara lägre än tröskeln för att en förundersökning ska inledas i ärendet. När det är fråga om ett brott som en polisman misstänks för hör det inte till polisens uppgifter att bedöma förutsättningarna för att en förundersökning ska inledas i ärendet, utan denna uppgift hör till den åklagare som utsetts till undersökningsledare för ärendet i fråga. Enligt justitiekanslerns uppfattning är det motiverat att inom polisens interna laglighetsövervakning överföra ärendet till åklagarundersökningsledarens prövning alltid då det misstänkta förfarandet kan specificeras så noggrant att det kan uppfylla rekvisitet för ett brott. Vid övervägningen av huruvida ärendet ska överföras till åklagarundersökningsledaren eller inte ska polisen i princip inte utföra någon egentlig bevisprövning, utan bara jämföra de fakta som är föremål för bedömning med de rekvisit som anges i straffbestämmelserna. Utmaningar vid denna bedömning medförs emellertid bl.a. av det öppet formulerade rekvisitet för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet.

Med tanke på allmänhetens förtroende för systemet är det dock i oklara situationer mer motiverat att ärendet överförs till åklagarundersökningsledaren för prövning än att detta inte sker. Också med tanke på skyddet mot självinkriminering t.ex. för en sådan polisman som är föremål för en klagan är det enklast ifall sakens eventuella straffrättsliga natur klargörs i ett så tidigt skede som möjligt. I vissa fall kan det vara motiverat att också fråga den person som anfört klagan om denne önskar att saken ska behandlas som ett misstänkt tjänstebrott.

Ett alternativ för att lösa det ovan beskrivna problemet utgörs av det tillvägagångssätt som enligt arbetsgruppens förslag ska övervägas och bedömas i samband med ärendets fortsatta beredning, dvs. att varje klagan som berör polisen i första hand ska behandlas av åklagaren, som bedömer huruvida det finns skäl att misstänka brott eller inte. Detta förfarande skulle i princip bidra till att öka allmänhetens förtroende för polisens övervakning och till att trygga verksamhetens enhetlighet. Å andra sidan skulle förfarandet enligt justitiekanslerns bedömning dock troligtvis kräva tilläggsresurser för åklagarna, medan det inte skulle medföra motsvarande minskning av arbetsmängden i samband med polisens egen laglighetsövervakning.

Arbetsgruppen konstaterade i sina åtgärdsrekommendationer att det ska höras till den interna laglighetsövervakningen att också bedöma vilka eventuella fortsatta åtgärder som krävs i ett ärende vars behandling enligt något annat särskilt föreskrivet förfarande avslutas. Justitiekanslern ansåg att det är viktigt att man ser till att ett ärende som har överförts till åklagaren för straffrättslig bedömning återförs till bedömning inom ramen för laglighetsövervakningen åtminstone i de fall där ingen förundersökning inleds eller ärendet inte förs till åtalsprövning eller åklagaren fattar beslut om att åtal inte ska väckas. Också i det fall att förfarandet inte uppfyller rekvisitet för ett brott kan polisens förfarande nämligen ge anledning t.ex. till att en uppfattning om saken framförs i handledande syfte eller till att ett tolkningsställningstagande framförs angående tillämpningen av ett bemyndigande.

Enligt arbetsgruppens bedömning är det fortfarande motiverat att laglighetsövervakning utövas vid polisrättsningarna, polisens riksomfattande enheter, Polisstyrelsen och inrikesministeriet. Arbetsgruppen ansåg vidare att en högre myndighet ska ha möjlighet att överföra ett laglig-

hetsövervakningsärende som adresserats till den eller som behandlats hos den till en lägre myndighet för behandling. Behovet av att garantera uppföljningen av verksamhetens enhetlighet accentueras enligt justitiekanslern av målsättningarna att en förvaltningsklagan som anförs angående polisens verksamhet i huvudsak ska avgöras vid den berörda polisenheten och att även det övriga laglighetsövervakningsarbetet ska ske vid polisens olika enheter. Detta talar å sin sida för att det också i fortsättningen ska finnas en central laglighetsövervakningsenhet vid Polisstyrelsen eller inrikesministeriet, som även tilldelas tillräckliga resurser för arbetet.

I begäran om utlåtande ombads justitiekanslern även ta ställning till huruvida det finns skäl att utfärda allmänna föreskrifter om laglighetsövervakningen inom statsförvaltningen. Justitiekanslern förordade i princip enhetlig reglering för olika förvaltningsområden. Som ett steg i denna riktning betraktade han den regeringsproposition som var under behandling vid den tidpunkt då utlåtandet gavs, där det föreslogs att förvaltningslagen skulle utökas med allmänna bestämmelser om behandlingen av förvaltningsklagan. En fråga som det enligt justitiekanslern kunde finnas skäl att utreda är huruvida det finns behov av att allmänt reglera i vilka situationer myndigheterna är skyldiga att se till att ett ärende som gäller t.ex. sådant lagstridigt förfarande som en anställd vid en myndighet gjort sig skyldig till och som uppdragats inom den interna laglighetsövervakningen förs till polisen för bedömning (OKV/46/20/2013; utlåtandet gavs av justitiekansler Jaakko Jonkka och ärendet föredrogs av Petri Martikainen).

Ändring av universitetslagen och yrkeshögskolelagen

I propositionsutkastet gällande ändring av universitetslagen föreslogs det att statsrådet ska be-

myndigas att genom förordning utfärda närmare bestämmelser om reserveringen av studieplatser. Enligt propositionsutkastets detaljmotivering ska universiteten dock fortsättningsvis fatta beslut om antalet studerande som antas, indelningen av sökande i grupper på grundval av utbildningsbakgrund samt om antagningsgrunderna. Justitiekanslern konstaterade emellertid i sitt utlåtande att den fullmaktsbestämmelse genom vilken statsrådet bemyndigas utfärda närmare bestämmelser om saken till sitt innehåll är oklar när det gäller vilka frågor, utöver reserveringen av studieplatser, som ska regleras genom förordning av statsrådet. Fullmaktsbestämmelsen verkade enligt justitiekanslern vara alltför öppet formulerad med avseende på 80 § 1 mom. och 123 § i grundlagen (OKV/18/20/2014; utlåtandet gavs av justitiekansler Jaakko Jonkka och ärendet föredrogs av Outi Kostama).

Klienthandlingar inom socialvården

Justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande att det är motiverat att socialvårdslagstiftningen förnyas, eftersom den gällande lagstiftningen delvis är föråldrad och splittrad. Justitiekanslern förordade de målsättningar som uppställts i propositionsutkastet gällande bl.a. förbättring av kundpassningen och förskjutning av tyngdpunkten mot förebyggande arbete. Justitiekanslern framförde även, i enlighet med den önskan som framställts i begäran om utlåtande, sin uppfattning om regleringsmodellen för lagstiftningsreformen.

Justitiekanslern konstaterade vidare att lagstiftningen om klienthandlingar inom socialvården för närvarande är bristfällig och ansåg det motiverat att lagstiftningen förnyas även till denna del. Justitiekanslern ansåg emellertid att de föreslagna bestämmelserna om uppgifter som ska införas i klienthandlingarna verkade vara utarbetade snarare utifrån aspekter som berör själva

handlingarna än med avseende på klienterna, deras ärenden och behov av tjänster. I propositionen föreslås det att lagen om klienthandlingar inom socialvården ska innefatta bestämmelser förutom om registreringen av klientuppgifter även bl.a. om sekretess, tystnadsplikt och utlämnandet av uppgifter. Justitiekanslern konstaterade att den föreslagna lagens namn emellertid refererar till ett snävare innehåll, vilket kan försvåra strukturerandet av lagstiftningen (OKV/24/20/2014; utlåtandet gavs av justitiekansler Jaakko Jonkka och ärendet föredrogs av Heidi Laurila).

Forststyrelsens rätt att verka med stöd av en upphävd lag

Lagen om statliga affärsverk (1062/2010) trädde i kraft vid ingången av år 2011. Genom denna lag upphävdes den tidigare lagen om statliga affärsverk (1185/2002). Enligt den nya lagens övergångsbestämmelse ska den upphävda lagen emellertid tillämpas på Forststyrelsen till dess något annat bestäms om den.

Justitiekanslern ombads ta ställning till hur länge Forststyrelsen kan verka med stöd av den upphävda lagen.

Justitiekanslern konstaterade att man i den nationella lagstiftningen med avsikt gett det behöriga ministeriet i uppgift att ansvara för beredningen av revideringen av lagstiftningen om Forststyrelsen och för tidtabellen för beslutsfattandet i statsrådet. Å andra sidan var ett av syftena med att den nya lagen om statliga affärsverk stiftades att den nationella lagstiftningen skulle bli förenlig med Europeiska unionens konkurrensrätt. När det gäller den upphävda lag som tillämpas på Forststyrelsen är den nationella lagstiftningen inte ännu förenlig med unionslagstiftningen. En eventuell konflikt mellan den nationella lagstiftningen och Europeiska unionens lagstiftning medför en problematisk si-

tuation med avseende på rättsordningen. Ifall ändringen av lagstiftningen drar ut på tiden, kan detta enligt justitiekanslern anses öka risken för att Europeiska kommissionen vidtar åtgärder för att inleda ett överträdelseförfarande (OKV/15/20/2014; utlåtandet gavs av justitiekansler Jaakko Jonkka och ärendet föredrogs av Maija Salo).

Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott

Totalreformen av lagstiftningen om bevisning i allmänna domstolar

Avdelningschef Petri Martikainen blev 14.5.2014 hörd av lagutskottet angående regeringens proposition 46/2014 rd med förslag till revidering av 17 kap. i rättegångsbalken och av den lagstiftning om bevisning i de allmänna domstolarna som har samband med den. Han uppmärksammade bl.a. de föreslagna bestämmelserna om att hörandet av målsäganden vid domstolen i samband med behandlingen av ett sexualbrott ska kunna ersättas med förevisning av en videoupptagning av förundersökningsförhöret. Martikainen betraktade förslaget som problematiskt både med tanke på tillförlitligheten av domstolens bevisprövning och med tanke på parternas rättsskydd, framför allt eftersom bevisningen i brottmål som gäller sexualbrott ofta i väsentlig utsträckning eller till och med helt och hållet grundar sig på svarandens och målsägandens motstridiga berättelser. Han kritiserade också det förfarande som föreslagits i fråga om anonym bevisning, där den domstolsammansättning som avgör åtalet inte skulle känna till vittnets identitet. Enligt Martikainen skulle en sådan lösning väsentligen försämra domstolens möjligheter att bedöma trovärdigheten av vittnets berättelse.

ÄRENDEN SOM BEHANDLATS PÅ EGET INITIATIV

Ett fel vid föredragningen av ändringar i internationella konventioner

Under verksamhetsåret gjordes ändringar i tillägget till BCH-koden till 1974 års internationella konvention om säkerheten för människoliv till sjöss och protokollet av år 1978 till 1973 års internationella konvention till förhindrande av förorening från fartyg. Då kommunikationsministeriet föredrog dessa ändringar för statsrådet och för republikens president var ändringarna i föredragningsmaterialet emellertid bristfälliga i fråga om sitt innehåll, eftersom vissa sidor saknades ur de resolutioner som fanns bifogade till föredragningslistorna.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att föredraganden i enlighet med 118 § i grundlagen ansvarar för det som har beslutats på föredragningen, i det aktuella fallet alltså för att föredragningen av de ändringar som föreslagits i de internationella konventionerna skulle ske felfritt och med korrekt innehåll.

Av utredningen framgick det dock att det fel som inträffat vid godkännandet av ändringarna i de internationella konventionerna blir korrigerat i och med ikraftsättandet av 2012 års ändringar i IBC-koden. Dessa ändringar, som sattes i kraft genom förordning av statsrådet, godkändes vid samma föredragning. Vidare hade ministeriet lagt ut felfria versioner av resolutionerna på Trafiksäker-

hetverkets webbplats och konstaterat att ministeriet skulle vidta åtgärder för att förhindra att dylika fel inträffar på nytt. Därmed gav saken inte anledning till några andra åtgärder från justitiekanslerns sida än att justitiekanslern uppmärksammade föredraganden på den omsorg och noggrannhet som krävs vid utarbetandet och granskningen av föredragningslistor (OKV/3/50/2014; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Hanna Tuohilampi).

Ett fel vid föredragningen av riksdagens svar

Efter att republikens president hade stadfäst en lag upptäcktes det att saken hade föredragits felaktigt för statsrådet och republikens president. Texten till en lag med samma rubrik, som hade blivit stadfäst redan tidigare, hade nämligen bifogats till föredragningslistorna istället för den korrekta texten. Felet hade skett vid den tekniska beredningen av föredragningslistorna och förbigått föredraganden då denne granskat föredragningslistorna.

Efter att felet hade upptäckts vidtog det behöriga ministeriet åtgärder för att korrigera saken. Stadfästelsen av lagen föredrogs på nytt för statsrådet och för republikens president. Presidenten beslutade undanröja det tidigare beslutet och stadfäste lagen i enlighet med riksdagens svar. Felet blev därmed korrigerat så att lagens ikraftträdande inte fördröjdes.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att det ansvar som i 118 § i grundlagen åläggs föredraganden i samband med föredragningen av stadfästelsen av en lag bl.a. innefattar ansvar för att lagen stadfästs sådan riksdagen godkänt den. Föredraganden ansvarar också för andra personers åtgärder i samband med ärendets beredning.

Justitiekanslern uppmärksammade allvarligt föredraganden på den omsorg och noggrannhet som krävs vid utarbetandet och granskningen av föredragningslistor (OKV/12/50/2013; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Maija Salo).

Dröjsmål vid föredragningen av riksdagens skrivelse

Under verksamhetsåret föredrog miljöministeriet riksdagens skrivelse om revisionsutskottets betänkande Fukt- och mögelproblem i byggnader (RSk 5/2013 rd) vid statsrådet allmänna sammanträde. Skrivelsen hade emellertid inkommit till miljöministeriet redan drygt sju månader tidigare.

I 3 § i statsrådets reglemente bestäms det att riksdagens skrivelser ska behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde. Däremot finns det inga bestämmelser eller anvisningar om den tid inom vilken skrivelserna ska behandlas. Enligt vedertagen praxis ska skrivelserna emellertid föredras utan ogrundat dröjsmål.

Justitiekanslern bedömde att föredragningen av riksdagens skrivelse i det aktuella fallet hade fördröjts mer än vad som kunde anses vara skäligt, och uppmärksammade miljöministeriet på vikten av att iakttä noggrannhet och snabbhet vid

föredragningen av skrivelser (OKV/13/50/2013; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Maija Salo).

Ministeriets förfarande vid ikraftsättandet av en internationell överenskommelse

En ändring av överenskommelsen om antagande av enhetliga villkor för periodisk besiktning av hjulförsedda fordon samt om ömsesidigt erkännande av sådana besiktningar (Wienöverenskommelsen) trädde internationellt i kraft 3.2.2012. Genom denna ändring bifogades norm nr 2 till överenskommelsen. Ändringen av överenskommelsen blev emellertid bindande för Finland utan att den på behörigt sätt hade godkänts nationellt. Ändringen sattes i kraft i Finland genom förordning av statsrådet två år efter att ändringen hade trätt i kraft internationellt.

Justitiekanslern ansåg att kommunikationsministeriet inte hade iakttagit tillbörlig noggrannhet vid uppföljningen av när ändringen av Wienöverenskommelsen trädde i kraft internationellt. Ministeriet hade dessutom inte heller efter att ändringen trätt i kraft internationellt utan dröjsmål vidtagit åtgärder för att sätta i kraft ändringen av överenskommelsen i den nationella lagstiftningen.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade ministeriet på den noggrannhet som krävs vid ikraftsättande av internationella överenskommelser och på att behövliga åtgärder ska vidtas snabbt (OKV/2/50/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Maija Salo).

KLAGOMÅLSAVGÖRANDE

Ägarstyrning i samband med beslutsfattandet om en brottsanmälan

Till justitiekanslersämbetet inkom flera klagomål där det riktades kritik mot den förra utvecklingsministern och/eller avdelningschefen för ägarstyrningsavdelningen vid statsrådets kansli för deras förfarande när det gällde att göra eller låta bli att göra en brottsanmälan angående det tillslag som miljöorganisationen Greenpeace riktat mot Arctia Shipping Ab:s isbrytare.

Att fatta beslut om att göra eller låta bli att göra en brottsanmälan med anledning av ett brott som riktat sig mot ett bolag hör ur bolagets synvinkel i princip till den operativa ledningen av affärsverksamheten, som bolagets verkställande direktör svarar för med stöd av sin allmänna behörighet. Det är fråga om bolagets intresse, ofta av ekonomisk art, t.ex. om ersättning för skador som bolaget orsakats av ett brott. Förhållningssättet till ett brott kan emellertid även avspegla bolagets allmänna affärsstrategiska mål och värderingar. Att definiera dessa mål och värderingar hör till den strategiska ledningen av bolagets affärsverksamhet, som bolagets styrelse svarar för inom ramen för sin allmänna behörighet. T.ex. att befatta sig med brott som konkurrerande företag riktat mot bolaget kan vara av affärsstrategisk betydelse. Att befatta sig med eller att underlåta att befatta sig med brott som riktat

sig mot bolaget kan dock även äventyra dess anseende, vilket strider mot bolagets intresse. Förhållningssättet till ett brott kan också vara förknippat med den ägarpolitiska och övergripande strategiska styrning som bolagets ägare utövar. I detta fall kan det vara fråga förutom om bolagets eller statsägarens intressen även om allmänna samhällsansvarsaspekter.

Bolagets styrelse kan i och för sig överta och fatta beslut om ett ärende som i princip hör till verkställande direktörens allmänna behörighet, och ägaren kan överta och fatta beslut om ett ärende som hör till styrelsens eller verkställande direktörens allmänna behörighet. Ett sådant ärende kan t.ex. vara att fatta beslut om att göra eller låta bli att göra en brottsanmälan med anledning av ett brott som riktats mot bolaget. En avvikelse från den sedvanliga befogenhetsfördelningen bidrar emellertid till att fördunkla ansvaret för bolagets resultat.

Hurdan avvägning som i samband med ägarstyrningen görs mellan bolagets intresse (bolagets resultat), statsägarens intresse (att utveckla bolaget och gynna en långsiktig tillväxt i fråga om ägarvärdet) och det allmänna intresset (att främja och säkerställa att bolaget bedriver ansvarsfull verksamhet) varierar beroende på bolagets karaktär. Enligt statsrådets principbeslut om statens ägarpolitik betonas de samhälleliga målen när det är fråga om bolag med specialuppgifter

medan konkurrensneutraliteten betonas i fråga om kommersiella bolag. Statsägaren har emellertid även intressen av strategisk betydelse som berör vissa kommersiella bolag. Sådana intressen av strategisk betydelse anknyter t.ex. till uppgifter i anslutning till basservice och allmän service, verksamhet som berör infrastrukturen och verksamhet som är av betydelse med avseende på landets försvar och försörjningsberedskap.

Arctia Shipping Ab är ett kommersiellt bolag som är helt och hållet statsägt och som är av strategisk betydelse för staten. Frågan om hur tyngdpunkten fördelas mellan bolagets isbrytning inom landet och den offshore-verksamhet som bolaget bedriver kan ses som ett övergripande strategiskt val som är förknippat med statsägarens intressen, såväl när det gäller att utveckla bolaget och främja ägarvärdets långsiktiga tillväxt som när det gäller det allmänna målet att trygga infrastrukturen. Vid bedömningen av de miljörisker som hänför sig till offshore-verksamheten inom det arktiska området är det å sin sida fråga förutom om sådan riskhantering som påverkar bolagets resultat även om mer generellt främjande och säkerställande av att bolaget bedriver ansvarsfull verksamhet.

Vid det beslutsfattande som påverkar helt eller delvis statsägda bolag måste man särskilja ägarstyrningen från sådana beslut som berör reglering, tillstånd, understöd och annat dylikt. Staten måste vid det beslutsfattande som gäller reglering, tillstånd, understöd och motsvarande frågor behandla andra bolag på samma sätt som helt eller delvis statsägda bolag. Av denna anledning är det motiverat att särskilja ägarstyrningen från det övriga beslutsfattande som påverkar bolagen.

Både ägarstyrningen och det övriga beslutsfattande som påverkar bolagen kan emellertid vara förknippade med liknande målsättningar som berör allmänna intressen. Detta är fallet t.ex. när det gäller att beakta regionalpolitiska synpunkter och miljöskyddsaspekter. Ägarstyrningen och det

övriga beslutsfattande som påverkar bolagen kan sammanfalla också på högsta nivå, dvs. vid statsrådets allmänna sammanträde och i statsrådets finanspolitiska ministerutskott, som förbereder de finanspolitiska åtgärderna. Också ägarstyrningsfrågor och andra frågor som berör enskilda bolag kan behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde och i finanspolitiska ministerutskottet, ifall frågorna är av stor samhälllig eller finansiell betydelse.

Justitiekanslern hade inte på grundval av klagomålsskrivelserna och utredningarna i det aktuella fallet skäl att misstänka att den förra utvecklingsministern eller avdelningschefen för ägarstyrningsavdelningen vid statsrådets kansli skulle ha handlat lagstridigt i samband med sina tjänsteåtgärder. Klagomålen gav därför inte anledning till några åtgärder från justitiekanslerns sida (OKV/1601/1/2013, OKV/1603/1/2013, OKV/1605-1612/2013, OKV/1624/1/2013, OKV/1630/1/2013, OKV/1632/1/2013, OKV/1643/1/2013, OKV/1665/1/2013, OKV/1668/1/2013, OKV/1726/1/2013, OKV/1749/1/2013 och OKV/1933/1/2013; ärendena avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Kimmo Hakonen).

Den särskilda kommunindelningsutredningen gällande Lahtisregionen

I vissa klagomål som anfördes hos justitiekanslern angående kommunindelningsutredningen gällande Lahtisregionen ifrågasattes det bl.a. om en av de personer som utsetts till kommunindelningsutredare var opartisk i sitt uppdrag.

En särskild kommunindelningsutredning kan genomföras för beredning av statsrådets beslut om en eventuell kommunsammanslagning. Vid genomförandet av en särskild kommunindelningsutredning ska förvaltningslagens bestämmelser iakttas.

Av de uppgifter som justitiekanslern inhämtat om händelseförloppet i det aktuella fallet och av de begärda utredningarna framgick enligt justitiekanslern vissa omständigheter som kunde ge en utomstående bedömare skäl att misstänka att kommunindelningsutredaren varit jävig i sitt uppdrag.

Det material som justitiekanslern hade tillgång till saknade emellertid närmare uppgifter om vissa omständigheter som hänförde sig till den tidigare rollen för den person som utsetts till kommunindelningsutredare.

På grundval av det till buds stående materialet kunde det således inte visas att den person som utsetts till kommunindelningsutredare skulle ha varit jävig att fungera som kommunindelningsutredare på det sätt som avses i lagens general-klausul om jäv. Justitiekanslern ansåg emellertid att det med hänvisning till den information som inhämtats om händelseförloppet och de begärda utredningarna fanns skäl att konstatera följande:

Den person som utses till kommunindelningsutredare har själv den bästa kännedomen om de ovan avsedda omständigheter som hänför sig till hans eller hennes tidigare roller. Justitiekanslern framhöll att det på grundval av det material som han hade tillgång till inte var möjligt att på ett tillförlitligt sätt bedöma huruvida den person som utsetts till kommunindelningsutredare i det aktuella fallet var jävig eller inte.

Vidare konstaterade justitiekanslern att det ligger i finansministeriets intresse att tillsammans med den person som utses till kommunindelningsutredare säkerställa att beredningen av statsrådets beslut om en eventuell sammanslagning inte belastas av dylika omständigheter som finansministeriet kanske inte till alla delar har kännedom om då ministeriet tillsätter kommunindelningsutredaren, men som med fog kan väcka tvivel på beredningsförarens klanderfrihet (OKV/1701/1/2013 och OKV/1979/1/2013;

ärendena avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Kimmo Hakonen).

De särskilda kommunindelningsutredningarna gällande Seinäjokiregionen

Klagomål

Kommunstyrelsen i Jalasjärvi kommun riktade kritik mot finansministeriets beslut om att en särskild kommunindelningsutredning skulle genomföras angående Jalasjärvi kommun och Seinäjoki stad. Kritiken riktade sig bl.a. mot att Kurikka stad lämnats utanför utredningsområdet och mot att en viss person utsetts till kommunindelningsutredare.

Kommunstyrelsen i Ilmajoki kommun riktade å sin sida kritik mot finansministeriets beslut om att en särskild kommunindelningsutredning skulle genomföras angående Ilmola, Storkyro och Kuortane kommuner samt Alavo och Seinäjoki städer. Kritiken riktade sig bl.a. mot att det utredningsområde som definierats i beslutet avvek från det område beträffande vilket kommunerna hade ombetts ge ett utlåtande.

Allmänt om kommunindelningen

Justitiekanslern ansåg att det med avseende på den demokrati som avses i grundlagen är av central betydelse att man tryggas statsrådets och riksdagens samt kommunernas möjligheter att bilda sig en logisk helhetsuppfattning om den ändamålsenliga kommunstrukturen.

Justitiekanslern konstaterade att han i vissa av sina tidigare klagomålsavgöranden hade uppmärksammat att bedömningen av en ändamålsenlig kommunstruktur försvårades av den parallellt pågående servicestrukturen inom social- och hälsovården och av de övriga delarna av kommunreformen (reformen av statsandelssystemet).

temet, totalrevideringen av kommunallagen och översynen av kommunernas uppgifter). Å andra sidan konstaterade justitiekanslern att det dock i praktiken kan vara omöjligt att på en gång lyckas behandla en sådan omfattande helhet som kommunreformen, vars olika delar påverkar varandra och vars bakgrundsfaktorer utgörs bl.a. av finansieringsgrunden för den offentliga ekonomin och av förändringarna i den.

Ändringar av kommunindelningen kunde beredas med hjälp av kommunernas egna samsamslagningsutredningar och de särskilda kommunindelningsutredningar som finansministeriet fattat beslut om. Vid den aktuella tidpunkten var de bestämmelser om genomförande av den allmänna kommunstrukturreformen i kommunstrukturlagen temporärt gällande som förpliktade kommunerna att utreda möjligheterna till kommunsammanslagningar. Justitiekanslern ansåg att det emellertid var svårt att bilda sig en logisk helhetsuppfattning om den ändamålsenliga kommunstrukturen då flera utredningar som delvis berörde samma områden genomfördes efter varandra eller parallellt.

Den särskilda kommunindelningsutredningens utredningsområde

Justitiekanslern konstaterade att en kommuns motstånd inte utgjorde hinder för att en särskild kommunindelningsutredning genomfördes, och att också en kommun som motsatte sig kommunindelningsutredningen måste delta i utredningen och i beredningen av kommunindelningsutredarens beslut. Finansministeriet hade prövningsrätt vid fastställandet av det utredningsområde som var ändamålsenligt med avseende på kommunstrukturlagens mål för utvecklandet av kommunindelningen och förutsättningarna för ändringar i kommunindelningen. Kommunerna hade möjlighet att framföra sin egen uppfattning om det

ändamålsenliga utredningsområdet då de gav utlåtanden om den särskilda kommunindelningsutredningen.

Tillsättandet av kommunindelningsutredaren

Justitiekanslern konstaterade att den särskilda kommunindelningsutredningen hörde till beredningen av ett statsrådsbeslut om en eventuell kommunsammanslagning. Vid genomförandet av den särskilda kommunindelningsutredningen skulle således förvaltningslagens jävsbestämmelser iakttagas. Det faktum att en tjänsteman eller någon annan person som sköter offentliga uppgifter har deltagit i behandlingen av ett tidigare ärende som hänför sig till en viss ärendehelhet gör dock i princip inte personen i fråga jävig att i motsvarande roll delta i behandlingen av ett nytt ärende som hör till samma ärendehelhet.

Slutledningar och åtgärder

Klagomålen föranledde inte några åtgärder från justitiekanslerns sida (OKV/2/21/2014 och OKV/9/21/2014; ärendena avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Kimmo Hakonen).

Behandlingen av samförståndsprotokollet med Nato om värdlandsstöd

Till justitiekanslern inkom flera klagomål där det bl.a. ifrågasattes om ett korrekt förfarande hade iakttagits vid beredningen av det s.k. värdlandsavtal som ingåtts mellan Finland och Nato, dvs. samförståndsprotokollet om värdlandsstöd, framför allt på grund av att protokollet inte hade förts till riksdagen för godkännande i enlighet med 94 § 1 mom. i grundlagen. I en del av klagomålen framfördes också misstankar om att de aktö-

rer som fattat beslut om avtalet och som ämnade underteckna det hade gjort sig skyldiga till sådant äventyrande av Finlands suveränitet som avses i 12 kap. 1 § i strafflagen eller till ett sådant brott mot neutralitetsbestämmelserna som avses i 12 kap. 10 § i strafflagen. I dessa klagomål hänvisades det framför allt till medlemmarna i utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet.

I detta ärende var det i första hand fråga om att bedöma huruvida den nationella behandlingen av det samförståndsprotokoll som avsågs i klagomålen hade skett korrekt. Såvida detta inte varit fallet, skulle det ha blivit aktuellt att bedöma karaktären av det rättsliga ansvaret hos de aktörer som hör till justitiekanslerns övervakningsbehörighet, inklusive statsrådsmedlemmarna.

Av de uppgifter som inhämtats från försvarsministeriet och på grundval av dokumentationen i ärendet framgick det att riksdagen första gången hade informerats om beredningen av samförståndsprotokollet år 2010 och där efter under våren och sommaren 2014, på det sätt som närmare framgår av avgörandet. Republikens president och utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet fastslog vid sin överläggning 22.8.2014 att samförståndsprotokollet skulle undertecknas. Försvarsministern fattade beslut om undertecknandet 26.8.2014 och protokollet undertecknades 4.9.2014. Enligt det material som tillställts riksdagen, vilket specificeras närmare i avgörandet, är samförståndsprotokollet inte ett statsfördrag och det innehåller inte nya förpliktelser för Finland i förhållande till det samarbete som Finland bedriver med Nato med stöd av de statsfördrag som ingåtts redan tidigare. Justitiekanslern hade inte på grundval av det till buds stående materialet anledning att bedöma saken på något annat sätt, och det fanns således inte skäl att misstänka att någon aktör inom justitiekanslerns övervakningsbehörighet skulle ha handlat i strid med lag eller sin

tjänsteplikt på grund av att samförståndsprotokollet inte hade förts till riksdagen för godkännande på det sätt som avses i 94 § 1 mom. i grundlagen. Enligt det till buds stående materialet verkade den nationella behandlingen av samförståndsprotokollet inte ha avvikit från de i avgörandet närmare beskrivna förfaranden som normalt iakttas vid den nationella behandlingen av samförståndsprotokoll. Klagomålen föranledde således inte några åtgärder från justitiekanslerns sida (OKV/839/1/2014, OKV/877/1/2014, OKV/1510/1/2014, OKV/1520/1/2014, OKV/1527/1/2014, OKV/1533/1/2014, OKV/1534/1/2014, OKV/1538/1/2014, OKV/1583/1/2014 och OKV/1615/1/2014; ärendena avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Laura Pyökäri).

Näringsministerns förfarande vid undertecknandet av kärnkraftavtalet och kompletteringen av statsrådets principbeslut

Till justitiekanslersämbetet inkom flera klagomålsskrivelser där det på grundval av uppgifter som förekommit i offentligheten framfördes misstankar om att näringsminister Jan Vapaavuori varit jävig vid föredragningen och beslutsfattandet i fråga om statsrådets principbeslut som berörde Fennovoima Ab.

Enligt 17 a § i lagen om statsrådet får en minister som är jävig inte delta i det aktuella ärendets behandling. En minister som är jävig får således inte delta i ärendets beredning eller föredragning eller i det beslutsfattande som berör ärendet och inte heller i någon annan behandling av ärendet vid ministeriet, i ministerutskottet eller vid statsrådets allmänna sammanträde. Frågan om jäv för en minister ska avgöras enligt de jävsgrunder som anges i 28 § i förvaltningslagen.

Justitiekanslern ansåg att det på grundval av de till buds stående uppgifterna var uppenbart att de jävsgrunder som föreskrivs i 28 § 1 mom. 1–6 punkten i förvaltningslagen inte kunde komma i fråga i det aktuella fallet. Justitiekanslern bedömde således saken i ljuset av generalklausulen i 28 § 1 mom. 7 punkten i förvaltningslagen. Enligt denna bestämmelse är en tjänsteman jävig om tilltron till tjänstemannens opartiskhet av något annat särskilt skäl äventyras. Ett sådant skäl måste enligt förvaltningslagens förarbeten kunna observeras av en utomstående, och den fara det utgör för opartiskheten ska vara av ungefär samma grad som i fråga om de jävsgrunder som regleras särskilt. Tröskeln för att det enligt generalklausulen ska anses föreligga jäv har för en ministers del ansetts vara tämligen hög.

Enligt de utredningar justitiekanslern erhållit hade republikens president på föredragning av statsrådet 20.12.2013 bemyndigat näringsminister Jan Vapaavuori eller en ställföreträdare för honom att underteckna det aktuella statsfördraget. Undertecknandet av ett fördrag innebär enligt artikel 18 i Wienkonventionen om statsförfattningsrätt att staten genom sin underskrift förbinder sig vid att avhålla sig från sådana handlingar som skulle omintetgöra fördragets ändamål och syfte. Fördraget blir emellertid fullt bindande först då det sätts i kraft. Detta förutsätter att riksdagen godkänner fördraget i enlighet med 94 § 1 mom. i grundlagen. Ifall riksdagen inte gör det, förfaller saken. För att fördraget ska träda i kraft och för att Finland ska vara bundet av det krävs dessutom, utöver riksdagens godkännande, även republikens presidents beslut om godkännande av fördraget.

Riksdagens godkännande behövs också för ett sådant principbeslut som statsrådet fattade om Fennovoima Ab 18.9.2014. Statsrådet har i enlighet med 15 § 1 mom. i kärnenergilagen överlämnat principbeslutet till riksdagen för granskning.

Det aktuella avtalet är ett samarbetsavtal som gäller en viss sektor, där staterna sinsemellan avtalar om samarbetsområdena och samarbetsformerna. Frågan om hur de uppgifter som hänförs till kärnkraften har ordnats inom Ryssland och vilken aktör som på den ryska regeringens vägnar har undertecknat avtalet inverkar inte på att avtalet i rättsligt avseende är ett statsfördrag mellan Finland och Ryssland. Redan då förhandlingsdelegationen tillsattes 14.6.2012 hade statsrådet tillgång till ett avtalsutkast av vilket det framgick att Rosatom i Ryssland är den behöriga myndighet som svarar för avtalets verkställighet. Innan beslutet om underteckningsfullmakt fattades begärde arbets- och näringsministeriet utlåtanden om avtalsutkastet av olika myndigheter samt bl.a. av Industrins Kraft Abp, Fortum Power and Heat Oy, Fennovoima Ab och Posiva Oy. Enligt föredragningsmemorandumet förordades undertecknandet av avtalet både i myndigheternas och i de andra aktörernas utlåtanden.

Vid den nationella behandlingen av avtalet avvek man inte från det förfarande som enligt grundlagen ska iakttas vid behandlingen av statsfördrag. För tydlighets skull konstaterade justitiekanslern även att det i det till buds stående materialet inte fanns något som tydde på att man genom att underteckna avtalet skulle ha haft för avsikt att påverka statsrådets beslut om Fennovoima Ab:s ansökan om byggande av ett nytt kärnkraftverk.

Enligt 21 § i reglementet för statsrådet hör energipolitiken till arbets- och näringsministeriets ansvarsområde. I 15 § 1 mom. i lagen om statsrådet bestäms det att den minister till vars ansvarsområde ett ärende hör avgör det samt leder ministeriets verksamhet enligt arbetsfördelningen. Då näringsminister Jan Vapaavuori med fullmakt av republikens president undertecknade samarbetsavtalet mellan Finland och Ryssland och föreslog för statsrådet att ett komplet-

terande principbeslut skulle fattas om byggandet av det nya kärnkraftverk som Fennovoima Ab planerat, inklusive de kärnanläggningar som behövs på samma anläggningsplats för att kraftverket ska kunna drivas, skötte han sina tjänsteuppgifter inom arbets- och näringsministeriets ansvarsområde. För att en minister med stöd av jäv ska kunna dra sig ur behandlingen och avgörandet av ett ärende som hör till hans eller hennes tjänsteuppgifter ska det finnas tillräckliga grunder för jävet.

På grundval av det som anförts ovan konstaterade justitiekanslern att undertecknandet av det aktuella statsfördraget om samarbete inom kärnkraftssektorn, vilket skedde med stöd av en tillbörligt utfärdad fullmakt, inte utgjorde ett sådant särskilt skäl som avses i 28 § 1 mom. 7 punkten i förvaltningslagen och som kunde anses ha äventyrat tilltron till minister Jan Vapaavuoris opartiskhet på ett sådant sätt att han skulle ha varit jävig att föredra kompletteringen av statsrådets ovan nämnda principbeslut eller att delta i beslutsfattandet om saken vid statsrådets allmänna sammanträde (OKV/1664/1/2014, OKV/1665/1/2014, OKV/1667/1/2014, OKV/1668/1/2014 och OKV/1671/1/2014; ärendena avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Johanna Koivisto).

Principbeslut om en kärnanläggningsförenlighet med samhällets helhetsintresse

Ändring och återkallelse av ett principbeslut

Kärnenergilagen innehåller inga bestämmelser om giltighetstiden för statsrådets principbeslut om att uppförandet av en kärnanläggning är förenligt med samhällets helhetsintresse eller om ändring eller återkallelse av ett sådant principbe-

slut. De gällande principbesluten har försetts med särskilda bestämmelser om deras giltighetstid.

Enligt justitiekanslerns uppfattning finns det inget hinder för att ett tidigare principbeslut, som fortfarande är gällande, kompletteras genom ett nytt parallellt principbeslut som är gällande samtidigt. Det väsentliga är emellertid att det nya principbeslutet i detta fall till sin rättsliga karaktär är ett fristående principbeslut och att ärendet måste behandlas enligt det förfarande som föreskrivs i kärnenergilagen.

Hörandet i samband med ett kärnanläggningsprojekt

Justitiekanslern konstaterade att det med beaktande av den grundlagsenliga demokratin, rätten till inflytande och rätten att bli hörd i och för sig är motiverat att de som blir hörda har tillgång till så fullständig information som möjligt om den fråga hörandet gäller.

Principbeslutsförfarandet och det hörande av allmänheten som hänför sig till förfarandet skiljer sig emellertid från det hörande som hänför sig till miljökonsekvensbedömningen. Hörandet i anslutning till de nämnda förfarandena berör nämligen olika material.

Enligt justitiekanslerns uppfattning fanns det dock i det aktuella fallet i princip inte något hinder för att det allmänna hörande som hänförde sig till principbeslutet och det hörande som hänförde sig till miljökonsekvensbedömningen delvis genomfördes samtidigt.

Justitiekanslern ansåg att det i princip inte heller fanns något hinder för att den aktör som ansökt om principbeslutet kompletterade sin ansökan med det utlåtande som kontaktmyndigheten för miljökonsekvensbedömning hade gett om konsekvensbeskrivningen. Arbets- och näringsministeriet, som hade till uppgift att både bereda principbeslutsärendet och fungera som

kontaktmyndighet i anslutning till miljökonsekvensbedömningen, hade nämligen möjlighet att bedöma huruvida det i kontaktmyndighetens utlåtande om konsekvensbeskrivningen hade framförts omständigheter med anledning av vilka remissinstanserna borde ha getts tillfälle att komplettera sina remissyttranden. Det centrala i detta sammanhang var att beslutsfattarna då de fattade principbeslutet hade tillgång till allt material som eventuellt kunde påverka beslutsfattandet, inklusive det material som hänförde sig till de olika remissförfarandena.

Enligt justitiekanslerns uppfattning fanns det också skäl att notera att det i samband med kärnanläggningsprojektet var fråga om en obruten behandlingskedja som omfattade statsrådets principbeslut samt beslut om bygglov och driftstillstånd. Resultaten av miljökonsekvensbedömningen kunde utnyttjas i alla skeden av denna kedja (OKV/492/1/2014; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Kimmo Hakonen).



4

**TILLSYNNEN ÖVER
DE GRUNDLÄGGANDE
FRI- OCH RÄTTIGHETERNA
OCH DE MÄNSKLIGA
RÄTTIGHETERNA**

JUSTITIEKANSLERNES IAKTTAGELSER AV LÄGET I FRÅGA OM DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

Behandlingstiderna är fortfarande långa

I samband med övervakningen av myndighetsverksamheten aktualiseras frågor som hänför sig till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna inom justitiekanslerns hela verksamhetsfält, såväl inom statsrådsövervakningen och undersökningen av klagomål och ärenden som tagits till prövning på eget initiativ som i samband med inspektionerna. Vid förhandsgranskningen av beslutsfattandet i stastrådet uppmärksammade man under verksamhetsåret i synnerhet hur den skyldighet att främja den enskildes rätt till inflytande som åläggs det allmänna i 14 § 4 mom. i grundlagen har iakttagits i samband med lagberedningen. Vid granskningen av föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträde har man fäst vikt vid att regeringspropositionerna ska innefatta en tillbörlig redogörelse för de synpunkter som intressentgrupperna framfört i samband med lagberedningen, samt vid hur dessa synpunkter har beaktats i samband med beredningen av propositionen. Ifall det uppdagats brister i detta sammanhang har man kontaktat föredragandena för att få tilläggsinformation om saken samt uppmanat dem att komplettera regeringspropositionerna. I enstaka fall har man också

fäst vikt vid att tiden för remissförfarandet ska vara tillräckligt lång.

Även om klagandena inte i klagomålen särskilt har åberopat några grundlagsbestämmelser eller bestämmelser i konventionerna om de mänskliga rättigheterna, beaktas dessa vid ärendenas behandling. Klagomålen undersöks alltså med avseende på de nämnda bestämmelserna oavsett om klagandena själva har belyst saken ur detta perspektiv eller inte. I de ärenden som avgjordes under verksamhetsåret aktualiserades oftast, liksom åren innan, det rättsskydd som garanteras i 21 § i grundlagen. Under verksamhetsåret uppmärksammades framför allt rätten att få sin sak behandlad utan ogrundat dröjsmål och rätten att få ett motiverat beslut, samt de myndighetsförpliktelser som hör till god förvaltning vid behandlingen och besvarandet av dokumentbegäranden och förfrågningar. När det gäller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna har det inom justitiekanslerns laglighetskontroll konstaterats att de oskäligt långa behandlingstiderna utgör ett allvarligt och återkommande problem som leder till att individens rättigheter inte tillgodoses. Det är oroväckande att klagomålen visar att problemen med långa behandlingstider inte har minskat. Likaså är det oroväckande att omorganiseringarna inom myndighetsverksamheten enligt klagomålsavgö-

randena ofta har lett till förlängda behandlingstider hos myndigheterna.

När det gäller behandlingstidernas längd har det ofta också varit fråga om att bristerna vid tillgodoseendet av rättsskyddet och rätten till god förvaltning har lett till att andra grundläggande fri- och rättigheter inte heller har tillgodosetts. Även om behandlingstidernas längd enligt klagomålen verkar vara ett allmänt problem som berör all förvaltning, utgör de långa behandlingstiderna ett särskilt allvarligt problem i de situationer där de hindrar tillgodoseendet av andra grundläggande fri- och rättigheter. Det kan t.ex. vara fråga om tillgången till adekvat vård eller tryggheten av individens oundgängliga utkomst. I sådana fall där myndigheterna har åberopat t.ex. organisationsförändringar eller personalomsättning som orsak till de långa behandlingstiderna, har justitiekanslern konstaterat att dylika omständigheter inte kan betraktas som en godtagbar motivering till behandlingstider som ur kundernas synvinkel är oskäligt långa.

Under verksamhetsåret tog biträdande justitiekanslern ställning till behandlingstiderna också bl.a. i sitt utlåtande om omorganiseringen av försäkringsdomstolens verksamhet. Enligt regeringspropositionen gällande organisationsreformen kan förslagen om domstolens endomarsammansättning och sammansättning med en domare och en läkarledamot samt slopandet av formella sammanträden i ärenden där det råder enighet förenkla och försnabba ärendenas behandling utan att rättsskyddet äventyras. Biträdande justitiekanslern förordade dessa förslag, under förutsättning att de leder till att behandlingstiderna förkortas utan att rättsskyddet äventyras för dem som söker ändring. Organisationsreformen kan således i bästa fall ha positiva konsekvenser för behandlingstiderna. Försäkringsdomstolens beslut gäller ofta frågor som i väsentlig utsträckning berör individens grundtrygghet och

utkomst (OKV/12/20/2014). Se mer om utlåtandet på s. 44.

Handlingsoffentligheten

Justitiekanslern har under de senaste åren upprepade gånger uppmärksammat förvaltningens transparens och i synnerhet handlingsoffentligheten. Också på grundval av de klagomål som avgjordes under verksamhetsåret kunde man konstatera att myndigheterna fortfarande inte i alla avseenden har klarhet om sina skyldigheter i avslutning till myndighetsverksamhetens offentlighet. Myndighetsverksamhetens offentlighet är emellertid av stor betydelse också med avseende på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Ur medborgarsynvinkel behövs t.ex. information om vilket beslut som fattats i ett ärende och om beslutets motivering för att en medborgare ska kunna bedöma vilka åtgärder det finns skäl för honom eller henne att vidta i ärendet för att få sina rättigheter tillgodosedda.

Myndighetshandlingarnas offentlighet gagnar också övervakningen av myndigheternas verksamhet och är av central betydelse med tanke på allmänhetens förtroende för myndighetsverksamheten i ett öppet och demokratiskt samhälle. Enligt offentlighetslagen syftar lagens bestämmelser om rätten till information och om myndigheternas skyldigheter uttryckligen till öppenhet och en god informationshantering i myndigheternas verksamhet samt till att ge enskilda individer och sammanslutningar möjlighet att övervaka den offentliga maktutövningen och användningen av offentliga medel, att fritt bilda sig åsikter samt påverka sådant beslutsfattande som avser offentlig maktutövning och bevaka sina rättigheter och intressen. Vetskapen om handlingsoffentligheten kan också i sig ha en styrande effekt på myndigheternas verksamhet.

Till myndighetsverksamhetens offentlighet och det allmänna förtroendet för myndighetsverksamheten hör också tilliten till myndigheternas opartiskhet. Vid bedömningen av opartiskheten är det ofta fråga förutom om myndighetsverksamhetens faktiska opartiskhet även om det intryck som myndighetsverksamheten ger utåt. Justitiekanslern behandlade frågor i anslutning till denna problematik bl.a. i ett avgörande som gällde osakligt språkbruk vid en hovrätt, vilket hade uppdagats vid en intern utredning. Även om det i det aktuella fallet var fråga om diskussioner som hade förts mellan anställda vid domstolen, konstaterade justitiekanslern att dylikt osakligt språkbruk kan äventyra allmänhetens förtroende för domstolarna ifall diskussionerna kommer ut i offentligheten (OKV/364/1/2013). I ett beslut som gällde en kommunindelning utredare konstaterade justitiekanslern att en utomstående bedömare i det aktuella fallet med fog hade skäl att ifrågasätta huruvida utredaren varit ojävig i sitt uppdrag. I beslutet uppmanades finansministeriet säkerställa att beredningen av ett ärende inte belastas av sådana omständigheter som med fog kan väcka tvivel på att beredningen skett i korrekt ordning (OKV/1701/1/2013 och OKV/1979/1/2013).

Barns och ungas grundläggande fri- och rättigheter

Under verksamhetsåret bedömdes tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna för barn och unga i flera avgöranden. Det är av flera orsaker synnerligen viktigt att granska frågor som berör barns och ungas grundläggande fri- och rättigheter inom ramen för laglighetskontrollen. Denna typ av frågor, såsom barns rätt till psykiatrisk vård, uppmärksammas ofta inte i särskilt stor omfattning i offentligheten. Dessutom finns det skäl att notera att t.ex. elevers grundläggande

fri- och rättigheter berör en hel åldersklass. Den teknologiska utvecklingen och samhällets ökade pluralism har förändrat också skolvärlden. Det kan dock även vara fråga om positiva förändringar. Den teknologiska utvecklingen har skapat nya möjligheter bl.a. vid utvecklandet av undervisningen, men å andra sidan har teknologin också medfört nya problem, t.ex. när det gäller jämlikheten i samband med undervisningen. Den ökande pluralismen i samhället har å sin sida lett till att även elevunderlaget har blivit allt mer mångskiftande, vilket har medfört särskilda utmaningar när det gäller att tillgodose jämlikheten mellan eleverna. Många av förändringarna har således medfört utmaningar i samband med tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna för barn och unga. Upplevelser av antingen jämlikt eller ojämnt bemötande i skolan kan även inverka på hur stort förtroende eleverna över lag hyser för myndigheternas verksamhet.

Biträdande justitiekanslern gav under verksamhetsåret sitt avgörande i det s.k. sommarpsalmärendet (OKV/230/1/2013). I detta avgörande var det fråga om att göra en bedömning av religionsutövningen i skolorna, i synnerhet ur jämlikhetssynvinkel. Biträdande justitiekanslern ansåg att det med beaktande av dagens pluralistiska samhälle skulle vara motiverat att man inte i skolorna skulle ordna evenemang som är förenliga med en viss övertygelse, eftersom sådana evenemang är problematiska med tanke på jämlikheten mellan eleverna. Inom ramen för laglighetskontrollen granskades saken uttryckligen med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Med beaktande av de grundläggande fri- och rättigheterna ska man i skolorna sträva efter att ordna sina evenemang så att de inte innefattar något element av påtryckningar, i synnerhet med tanke på att lärarna står i en auktoritetsställning i förhållande till eleverna. Eftersom det är fråga om barn, kan också gruppträck och räds

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

för uteslutning ur gruppen utgöra en form av påtryckning. Biträdande justitiekanslern frågade sig därför i sitt avgörande varför t.ex. skolans gemensamma fester och avslutningar behöver kopplas ihop med utövningen av en viss religion, vilket splittrar den gemenskap som är viktig för eleverna. Se även s. 158.

Elevernas religionsfrihet och jämlikhet aktualiserades också i justitiekanslerns utlåtande om åtstramningen av grunderna för annan religionsundervisning än evangelisk-luthersk och ortodox undervisning inom den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen (OKV/29/20/2014). I utkastet till regeringsproposition om saken föreslogs det att lagen om grundläggande utbildning och gymnasielagen ska ändras så att undervisning i andra religioner ska ordnas bara om det finns minst tio elever i undervisningsgruppen. För den evangelisk-lutherska och ortodoxa undervisningens del räcker det med tre elever i undervisningsgruppen. Justitiekanslern betonade i detta sammanhang att människor är lika inför lagen och att ingen utan godtagbart skäl får särbehandlas på grund av religion eller övertygelse. Om eleverna i samband med undervisningen behandlas olika på grund av sin religion, ska saken åtminstone kunna motiveras på ett sätt som är godtagbart med avseende på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Se även s. 69.

Jämlikheten vid den grundläggande utbildningen uppmärksammades också i justitiekanslerns avgörande OKV/14/1/2014, där det var fråga om användning av s.k. datatekniska hjälpmedel i samband med den grundläggande utbildningen. Justitiekanslern konstaterade att elevernas lika rätt till grundläggande utbildning kräver att alla elever avgiftsfritt har tillgång till en apparat som gör det möjligt för dem att delta i undervisningen. I grundlagen bestäms det att var och en har rätt till avgiftsfri grundläggande

utbildning. Elever får alltså inte hamna utanför undervisningen t.ex. på grund av att det inte är möjligt för dem att delta i undervisningen utan en smarttelefon. Med beaktande av de tekniska apparaternas priser kan det inte förutsättas att alla elever skaffar sig sådana. Det är viktigt att eleverna i hela landet är i en likvärdig situation också med tanke på att de ska ha samma möjligheter att förbereda sig på de elektroniska studentexamensskrivningarna och på annan utbildning efter grundskolan. Se även s. 162.

Användningen av mobiltelefoner i skolorna behandlades även i ett avgörande där justitiekanslern, på grundval av den lag om grundläggande utbildning som var gällande innan lagen försågs med de ändringar som trädde i kraft vid ingången av år 2014, konstaterade att skolorna inte hade lagstadgade befogenheter att begränsa användningen av mobiltelefoner genom att hänvisa till strålningsrisken. Också i detta avgörande konstaterades det att denna typ av frågor kräver att myndigheterna både har kännedom om de grundläggande fri- och rättigheterna och klarar av att göra avvägningar mellan olika grundläggande fri- och rättigheter. I det aktuella fallet fanns det flera olika omständigheter som skulle beaktas. För att den rätt till utbildning som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tillgodoses, är det klart att eleverna ska ha arbetsro. Syftet med den ordningsstadga som begränsade användningen av mobiltelefoner var att garantera elevernas arbetsro och personliga trygghet. Å andra sidan omfattar det egendoms- skydd som garanteras i grundlagen också elevernas mobiltelefoner. Vid bedömningen måste man dessutom ta hänsyn till rätten att framföra och ta emot meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta, som hör till yttrandefriheten. Också denna grundläggande rättighet måste beaktas för elevernas del (OKV/896/1/2013 och OKV/1425/1/2014). Se även s. 161.

Elevernas allmänna grundläggande fri- och rättigheter, som tillkommer var och en, kan således stå i strid med rätten till utbildning. I en situation där det förekommer en konflikt mellan olika grundläggande fri- och rättigheter kan man således bli tvungen att göra en avvägning mellan dem. Vid denna avvägning är det fråga om i hur stor utsträckning en viss grundläggande fri- eller rättighet kan inskränkas för att en annan grundläggande fri- eller rättighet ska tillgodoses. Eftersom det inte finns någon allmän eller ovillkorlig prioriteringsordning för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, kan deras betydelse variera från fall till fall.

Olika negativa samhällsfenomen kan avspeglade sig också i skolvärden. I avgörandet OKV/197/1/2013 tog biträdande justitiekanslern ställning till elevernas privatlivsskydd och personliga integritet i den situation där elever i grundskolans nionde årskurs hade blivit föremål för ett narkotikatest. I det fall som avsågs i klagomålet hade eleverna inte ombetts ge sitt samtycke till testet. Man hade inte heller redogjort för de eventuella följderna av testets resultat och inte uppgett att det var frivilligt att delta i det. Biträdande justitiekanslern ansåg att detta förfarande inte var förenligt med de bestämmelser som tryggar den personliga integriteten. Se även s. 160.

Barnets rättigheter aktualiserades också i avgörandet OKV/944/1/2013, där biträdande justitiekanslern behandlade tillgången till psykiatrisk vård för barn. I ärendet framgick det att upp till 36 procent av alla barn som väntade på vård inom ett sjukvårdsdistrikt hade väntat på vård längre än den maximitid som föreskrivs i lagen. För tio patienters del hade tillgången till vård inte tillgodosetts inom den maximitid som föreskrivs i lagen, trots att det inte hade funnits skäl att avvika från maximitiden. Väntetiderna berodde enligt utredningarna närmast på bris-

ten på psykoterapeuter. För de berörda barnens del tillgodosågs således inte rätten till hälso- och sjukvård av god kvalitet. Det skulle emellertid vara synnerligen viktigt att barn vid behov snabbt får tillgång till psykiatrisk vård.

Fortsatt behov av utbildning om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Med tanke på tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna är det viktigt att justitiekanslern i egenskap av högsta laglighetsövervakare t.ex. på de ovan beskrivna sätten kan styra myndigheternas praxis och i sina avgöranden också framhålla aspekter som berör tillgodosendandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Det finns emellertid särskilda utmaningar i samband med styrningen av myndigheternas praxis, eftersom de tjänsteinnehavare som genom sina tjänsteåtgärder i praktiken svarar för tillgodosendandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ofta inte har juridisk utbildning. Därmed kan en tjänsteinnehavare vars åtgärder i praktiken på ett betydande sätt bidrar till att individens grundläggande fri- och rättigheter tillgodoses vara omedveten om att åtgärderna har sådana verkningar. T.ex. de ovan beskrivna situationer där det varit fråga om avvägningar mellan olika grundläggande fri- och rättigheter i skolor har varit mycket utmanande för skolväsendet. Å andra sidan visade det sig under verksamhetsåret ännu en gång att inte heller sådana tjänstemän som fått juridisk utbildning nödvändigtvis har tillräckligt kunnande i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, trots att aspekter som berör dessa fri- och rättigheter under

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

de senaste åren har uppmärksammats inom den juridiska utbildningen, både inom grundutbildningen och inom fortbildningen. Den bristande kännedomen om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna accentuerar betydelsen av såväl allmän utbildning och fostran inom detta område som särskild utbildning för tjänstemännen. Till den verksamhet som främjar kännedomen om dessa fri- och rättigheter

kan man också räkna justitiekanslerns åtgärdsavgöranden, med hjälp av vilka justitiekanslern vid behov antingen kan styra myndighetsverksamheten på lokalnivå eller framföra sin uppfattning om bristen på styrning till den centralmyndighet eller det ministerium vars förvaltningsområde saken berör. Förhandsgranskningen av de ärenden som behandlas av statsrådet är likaså av stor betydelse i detta sammanhang.

UTLÅTANDEN

Nedan refereras de utlåtanden av justitiekanslern där aspekter i anslutning till grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter i hög grad uppmärksammades under verksamhetsåret.

Justitiekanslerns utlåtande OKV/46/20/2013 gällde åtgärdsrekommendationerna av den arbetsgrupp som dryftat polisens interna laglighetsövervakning. Justitiekanslern förordade arbetsgruppens förslag. Enligt arbetsgruppen ska den interna laglighetsövervakningen vara sekundär i förhållande till extern övervakning, och därför ska man inom ramen för den interna laglighetsövervakningen överväga att överföra ärendet till något annat tillsynsförfarande genast då det finns förutsättningar för det. Med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna är det å ena sidan fråga om tillgodoseende av kundernas rätt till god förvaltning och andra grundläggande fri- och rättigheter, å andra sidan om polismännens rättsskydd i det fall där en polisman misstänks ha gjort sig skyldig till ett tjänstebrott. När det gäller den sist nämnda situationen konstaterade justitiekanslern att kriterierna för att ärendet ska överföras till åklagarundersökningsledaren för prövning ska vara lägre än kriterierna för att en förundersökning ska inledas i ärendet. Det är undersökningsledaren som ska pröva huruvida en förundersökning ska genomföras beträffande ett brott som en polisman misstänks för. Inom den interna laglighetsövervakningen finns det således alltid skäl att överföra ärendet till undersökningsledaren då

det misstänkta förfarandet kan uppfylla rekvisitet för ett brott. Detta är motiverat också med tanke på polismännens skydd mot självinkriminering. Till god förvaltning hör å andra sidan också att polisen inom ramen för sin egen laglighetsövervakning ska bedöma vilka fortsatta åtgärder som ska vidtas i ett ärende vars behandling enligt något annat tillsynsförfarande avslutas. Ärendet kan nämligen vara av sådan karaktär att det inte finns skäl att misstänka att något brott har begåtts, men att det ändå finns behov av att t.ex. utfärda tilllägsanvisningar om saken.

Justitiekanslern gav också ett utlåtande om betänkandet av den arbetsgrupp som berett utvidgningen av hovrätternas system med tillstånd till fortsatt handläggning samt om justitieministeriets promemoria om ibruktagandet av muntliga domsmotiveringar vid allmänna domstolar. Enligt arbetsgruppens förslag ska systemet med tillstånd till fortsatt handläggning fortsättningsvis tillämpas i samband med tvistemål och ansökningsärenden. När det gäller brottmål ska svaren enligt förslaget ansöka om tillstånd till fortsatt handläggning om han eller hon inte har dömts till strängare straff än fängelse i åtta månader. Åklagaren och målsäganden ska alltid ansöka om tillstånd till fortsatt handläggning. Justitiekanslern konstaterade emellertid att systemet varit gällande i bara drygt tre år och att man borde ha utrett hur väl systemet fungerar och vilka konsekvenser systemet har för parternas rättsskydd innan reformen genomförs. I justitieminis-

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

teriets betänkande föreslogs det vidare att tingsrätten ska kunna meddela sitt beslut muntligen, så att motiveringen inte alls ges i skriftlig form, om inte partens rättsskydd kräver en skriftlig motivering. En skriftlig motivering ska dock ges om en part anmäler missnöje med tingsrättens avgörande eller om någon begär det. Avkunnandet av domen ska bandas och upptagningen ska förvaras i ett år efter att ärendet avgjorts.

Justitiekanslern konstaterade att motiveringarna är av central betydelse förutom med tanke på partens rättsskydd även med avseende på domarens självkontroll. Domsmotiveringarna möjliggör dessutom extern kontroll av domstolens verksamhet. Av denna orsak ska motiveringsskyldighetens omfattning inte inskränkas. Parten ska få veta på vilka grunder avgörandet har träffats och kunna bedöma om det finns skäl att överklaga det. Då dessa kriterier uppfylls verkar emellertid en tillbörlig motivering som ges enbart muntligen inte nödvändigtvis inskränka parternas rättsskydd. Möjligheten till extern kontroll kommer dock i viss mån att urvattnas ifall ibruktagandet av muntliga motiveringar genomförs på det planerade sättet (OKV/11/20/2014).

Justitiekanslern gav även ett utlåtande om betänkandet av den arbetsgrupp som berett ikraftsättandet av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och av det fakultativa protokollet till konventionen (OKV/2/20/2014). Betänkandet hade utarbetats i form av en regeringsproposition. Målsättningen med regeringspropositionen är att för Finlands del sätta i kraft den nämnda konventionen och det fakultativa protokollet till den. Syftet med det fakultativa protokollet är att stärka skyddet för de mänskliga rättigheter som erkänns i konventionen genom en mekanism för enskilda klagomål samt ett undersökningsförfarande som inleds på initiativ av kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Justitiekans-

lern ansåg att ikraftsättandet av konventionen och det fakultativa protokollet är viktigt med avseende på tryggheten av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Av propositionen framgår det vilka lagstiftningsändringar som behövs för ikraftsättandet av konventionen och det fakultativa protokollet. Enligt propositionen förutsätter ikraftsättandet av konventionen omarbeting av bestämmelserna om begränsningar av självbestämmanderätten för personer med funktionsnedsättning samt vissa justeringar i likabehandlingslagstiftningen. För att möjliggöra ratificeringen av konventionen ska de bestämmelser i lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda som gäller begränsande åtgärder och sådana specialomsorger som tillhandahålls mot den berörda personens vilja upphävas då den nya lag om självbestämmanderätt som för närvarande är under beredning träder i kraft. Justitiekanslern konstaterade att man i samband med utarbetandet av reglering om sådana begränsningar som berör självbestämmanderätten för personer med funktionsnedsättning noggrant ska ta hänsyn till konventionens bestämmelser samt även i övrigt beakta de principer som berör begränsandet av individens grundläggande fri- och rättigheter.

Vidare gav justitiekanslern ett utlåtande om åtstramningen av grunderna för annan religionsundervisning än evangelisk-luthersk och ortodox undervisning inom den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen (OKV/29/20/2014). I utkastet till regeringsproposition föreslogs det att lagen om grundläggande utbildning och gymnasielagen ska ändras så att undervisning i andra religioner ordnas bara om det finns minst tio elever i undervisningsgruppen. För den evangelisk-lutherska och ortodoxa undervisningen räcker det med tre elever i undervisningsgruppen. Justitiekanslern betonade i detta sammanhang att människor är lika inför lagen och att ingen utan godtagbart skäl får

särbehandlas på grund av religion eller övertygelse. Om eleverna i samband med undervisningen behandlas olika på grund av sin religion, ska saken åtminstone kunna motiveras på ett sätt som är godtagbart med avseende på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Eftersom propositionsutkastet bl.a. saknade en redogörelse för den praxis som grundlagsutskottet omfattat i sina utlåtanden beträffande tolkningen av grundlagens jämlikhetsbestämmelse, fanns det skäl att komplettera lagförslagets motivering till denna del.

Biträdande justitiekanslern gav också ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till ändring av lagen om försäkringsdomstolen. Enligt utlåtandet kan förslagen om domstolens endomarsammansättning och sammansättning med en domare och en läkarledamot förenkla och försnabba ärendenas behandling vid försäkringsdomstolen utan att rättsskyddet äventyras för dem som söker ändring. Detsamma gäller förslagen om färre ledamöter i försäkringsdomstolens plenum och slopandet av formella sammanträden i ärenden där det råder enighet. Också övergången till ett öppet ansökningsförfarande vid utnämningen av försäk-

ringsdomstolens läkarledamöter och sakkunnigläkare samt införandet av ett krav på att dessa ska ge en redogörelse för bindningar i samband med utnämningsförfarandet utgör avsevärda förbättringar, som ökar öppenheten i samband med försäkringsdomstolens verksamhet. Det är nödvändigt att ställa krav på att också domstolens övriga ledamöter med uppgiften som bisyssla och deras suppleanter ska ge samma slags redogörelse för sina bindningar, vilket likaså skulle medföra ökad insyn i försäkringsdomstolens verksamhet. Däremot betraktade biträdande justitiekanslern det som beklagligt att man enligt propositionen inte ska övergå till ett öppet ansökningsförfarande vid utnämningen av domstolens övriga ledamöter med uppgiften som bisyssla. Domstolens oavhängighet och sakkunskap skulle nämligen tryggas bättre genom ett öppet ansökningsförfarande. Vidare konstaterade biträdande justitiekanslern att det faktum att sakkunnigrepresentation i stor omfattning krävs i samband med olika förmånskategorier, oavsett ärendenas rättsliga karaktär, antyder att dessa ärenden skulle vara förknippade med intressefrågor, vilket är främmande för rättsskipningen (OKV/12/20/2014).

AVGÖRANDE

Nedan refereras de avgöranden där man under verksamhetsåret tagit ställning till frågor som berör de grundläggande fri- och rättigheterna, i den ordning som motsvarar paragrafindelningen i grundlagens 2 kap. Syftet med beslutsreferaten i detta kapitel är att belysa aspekter som hänför sig till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Mer detaljerade referat av avgörandena ingår i de avsnitt som berör de olika förvaltningsområdena.

Jämlikheten

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

I avgörandet OKV/1364/1/2013 dryftade justitiekanslern förutom domstolens interna verksamhetskultur även mer allmänt jämlikheten vid domstolarna. En utredning som hade utarbetats på initiativ av en hovrätt visade att det hade förekommit osakligt språkbruk vid hovrätten. I samband med det inbördes umgänget mellan de anställda hade det dessutom förekommit verbal mobbning, samt sexuella trakasserier under personalfester. Det framgick dock inte att osakligt språkbruk skulle ha förekommit inför parterna, eller att saken skulle ha inverkat på rättsskipningsverksamheten. Justitiekanslern konstaterade

emellertid att det var klart att dylikt uppträdande inte skulle få förekomma. Också domstolens interna diskussioner kan äventyra förtroendet för rättsvårdens objektivitet ifall de kommer ut i offentligheten. Det ankommer på myndigheten själv att se till att den utåt ger en förtroendeingivande bild. Den utredning hovrätten gav justitiekanslern innehöll en beskrivning av de fortsatta åtgärder som domstolen i viss utsträckning redan hade vidtagit. Det ankom på hovrättens ledning att följa upp åtgärdernas inverkan. Justitiekanslern granskade även hovrättens tidigare åtgärder för att främja likabehandling. Dessa åtgärder verkande närmast bestå av att en likabehandlingsplan hade utarbetats i enlighet med lagen om likabehandling. Med beaktande av den förpliktelse att främja likabehandling som följde både av grundlagen och av lagen om likabehandling, ansåg justitiekanslern att hovrättens åtgärder inte var tillräckliga. Denna uppfattning styrktes även av att det hade kunnat förekomma osakligt uppträdande i så stor omfattning som framgick av utredningen. Av den utredning justitieministeriet gav justitiekanslern i ärendet framgick det inte att ministeriet heller skulle ha strävat efter att främja likabehandling inom domstolsväsendet på något annat sätt än genom ett brev som gällde utarbetandet av en likabehandlingsplan. Justitiekanslern delgav därför också ministeriet sina synpunkter på myndigheternas skyldighet att främja likabehandling.

Biträdande justitiekanslern hade år 2010 avgjort två klagomål som berörde jämlikhe-

ten i samband med kommunala arbets- och tjänstekollektivavtal (OKV/1333/1/2007 och OKV/181/1/2008). I detta sammanhang hade han bitt arbets- och näringsministeriet och finansministeriet bedöma huruvida de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna för sådana arbetstagare och tjänsteinnehavare som inte omfattades av de kommunala arbets- och tjänstekollektivavtalen tillgodosågs tillräckligt väl. Ministerierna skulle i synnerhet granska de möjligheter som arbets- och tjänstekollektivavtalen ger att begränsa den krets som är bunden av avtalet på ett sådant sätt som kränker diskrimineringsförbudet, samt vilka möjligheter de som står utanför avtalet har att få frågan om avtalets diskriminerande karaktär behandlad vid arbetsdomstolen eller prövad enligt lagen om likabehandling. Efter att ministerierna gett sina svar meddelade biträdande justitiekanslern år 2012 ett nytt beslut, där han konstaterade att rättsmedlen i de aktuella situationerna inte var sådana att rättskyddet tillgodosågs tillräckligt väl eller på ett jämlikt sätt.

Ministerierna tillsatte därefter utredningspersoner för att bedöma grundlagsenligheten av begränsningarna av den krets som är bunden av ett arbets- eller tjänstekollektivavtal. Utredningen visade att det s.k. organisationsvillkoret inte i sig är diskriminerande, och att det faktum att tillämpningsområdet för ett arbets- eller tjänstekollektivavtal avgränsas att bara gälla avtalsparternas medlemmar inte utgör särbehandling t.ex. på grundval av medlemskap i en fackförening. Ministerierna förenade sig med denna uppfattning. Biträdande justitiekanslern delgav emellertid ministerierna sin uppfattning om att utredningen saknade reflektioner över hur arbets- och tjänstekollektivavtalssystemet i sig, och i synnerhet möjligheten att använda sig av organisationsvilloret, harmonierar med jämlikheten. I utredningen granskade man inte heller huruvida Finlands arbets- och tjänstekollektivavtalssystem och i synnerhet dess organisa-

tionsvillkor betraktas som tillättna i ljuset av Europeiska unionens lagstiftning (OKV/32/20/2013).

I avgörandet OKV/285/1/2014 dryftade justitiekanslern jämlikheten i ett fall som berörde tjänstebostaden för försvarsmaktens kommandör. Ett exceptionellt stort hyresbidrag hade beviljats för bostaden. Justitiekanslern ansåg emellertid att det fanns en särskild orsak till detta, med beaktande av de representationsuppgifter som de facto ankommer på försvarsmaktens kommandör. Å andra sidan ansåg han att ett högre hyresstöd än normalt inte automatiskt kan motiveras med detta. Ett exceptionellt högt hyresstöd kan med beaktande av de aspekter i anslutning till säkerheten och skötseln av samhällsrelationer som berör försvarsmaktens högsta ledning betraktas som motiverat ifall de nämnda aspekterna kräver att man hyr en så dyr tjänstebostad att hyran skulle bli oskäligt hög utan hyresbidraget. På motsvarande sätt kan det finnas skälighetsaspekter som talar för att vissa gamla hyresavtal förlängs enligt samma villkor som förut. Försvarsministeriets anvisning om de principer som ska iakttas vid hyrning av tjänstebostäder inom försvarsmakten innehåller emellertid inga omnämmanden av en möjlighet att på dylika skälighetsgrunder avvika från anvisningens bestämmelser om hyresstödet maxibelopp eller från dess övergångsbestämmelser. Av denna orsak är det med avseende på god förvaltning och principen om likabehandling problematiskt att avvika från anvisningen när det gäller försvarsmaktens högsta ledning. Justitiekanslern ansåg att det ska utfärdas tillräckligt noggranna anvisningar om möjligheterna till dylika avvikelser ifall de anses behövliga.

Biträdande justitiekanslern avgjorde under verksamhetsåret två ärenden som gällde diskriminering i samband med beviljandet av sysselsättningsstöd. Han ansåg att sådana omständigheter som inte hänför sig till arbetet eller arbetsuppgifterna inte kunde användas som kriterier vid be-

viljandet av sysselsättningsstöd (OKV/734/1/2013 och OKV/403/1/2012). På samma sätt konstaterade han i avgörandet OKV/288/1/2012 att en ung persons ansökan om sommarjobb inte kunde lämnas obeaktad enbart på grundval av personens hemort. Staden hade således enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning brutit mot diskrimineringsförbudet då den inte hade tagit hänsyn till en ungdoms ansökan om sommarjobb enbart på grund av att staden i fråga inte var sökandens hemort. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadsstyrelsen på att det enligt lagen om likabehandling var förbjudet att diskriminera någon av en orsak som gällde hans eller hennes person. Lagen om likabehandling gällde också urvalskriterierna i samband med anställningar. En omständighet som hänförde sig till personen i fråga och som inte berörde arbetet eller arbetsuppgifterna, såsom personens boningsort, var ett förbjudet urvalskriterium. Se även s. 149.

Avgörandena OKV/1762/1/2012 och OKV/1764/1/2012 gällde skillnaderna i lönen för lärare vid en läroinrättning där det numera var möjligt att avlägga både yrkesexamen och studentexamen. De berörda lärarna undervisade i samma ämnen. De lärare som hade anställts vid gymnasiet betalades emellertid högre lön än de lärare som i tiden hade fått anställning vid yrkeskolan. Förfarandet grundade sig på branschens tjänstekollektivavtal. Biträdande justitiekanslern konstaterade dock att iakttagandet av arbets- och tjänstekollektivavtal inte utgör en sådan grund som enligt lagen om kommunala tjänsteinnehavare skulle berättiga till att avvika från kravet på likabehandling. Olika vid lönesättningen föranleddes inte heller av ett verkligt och avgörande krav som gällde arbetsuppgifternas art och deras utförande, varmed det enligt lagen om likabehandling inte skulle ha varit fråga om diskriminering. Enligt biträdande justitiekanslern får tjänstemän som omfattas av samma tjänstekollektiv

avtal och som utför samma eller likvärdigt arbete inte genom kollektivavtalsbestämmelser på ett diskriminerande sätt försättas i en ojämlik situation beträffande sina löneförmåner.

I avgörandet OKV/878/1/2013 var det fråga om att en stadsstyrelse hade beslutat att invånare från andra kommuner skulle debiteras dubbel avgift för en båtplats. Beslutet innehöll inte någon motivering till att invånare från andra kommuner debiterades en högre avgift än kommunens egna invånare. I det utlåtande som staden gav med anledning av klagomålet hade staden motiverat beslutet med att invånare i andra kommuner inte betalar kommunalskatt till staden. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det enligt grundlagen och kommunallagen kan finnas en godtagbar grund för att båtplatsavgifter av olika storlek fastställs för kommuninvånare och personer från andra kommuner. I det aktuella fallet var det dock inte möjligt att ta ställning till denna grund eftersom den inte framgick av beslutets motivering. Behovet av beslutsmotiveringar kommer att accentueras ytterligare i och med att den nya diskrimineringslagen fått ett utvidgat tillämpningsområde i förhållande till den tidigare lagstiftningen.

I avgörandet OKV/230/1/2013 bedömdes religionsutövningen i skolor med avseende på jämlikheten och religionsfriheten. Biträdande justitiekanslern ansåg att det med tanke på både den positiva och den negativa religionsfriheten och med beaktande av Europadomstolens rättspraxis skulle vara motiverat att man inte i skolorna skulle ordna sådana evenemang ledda av skolans personal eller församlingsanställda vars innehåll präglas av en viss övertygelse. De religiösa evenemang som ordnas i skolor är problematiska med avseende på myndigheternas skyldighet att främja neutralitet och likabehandling. Sådana evenemang som innefattar t.ex. gemensamma stunder av stillhet, där ingen religion särskilt lyfts fram,

medför enligt biträdande justitiekanslern däremot inga problem. Det skulle finnas skäl för Utbildningsstyrelsen att med avseende på tryggandet av den religionsfrihet som baserar sig på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna överväga att se över sitt meddelande om anordnandet av fester i skolorna, med beaktande av de synpunkter som framförts i avgörandet. Se även s. 158.

I avgörandet OKV/14/1/2014 var det fråga om användning av s.k. smarttelefoner i samband med den grundläggande utbildningen. Justitiekanslern konstaterade att elevernas lika rätt till grundläggande utbildning åtminstone kräver att alla elever avgiftsfritt har tillgång till en apparat som gör det möjligt att delta i undervisningen och utföra sina arbetsuppgifter. Det är viktigt att eleverna i hela landet är i en likvärdig situation i synnerhet med tanke på att de ska ha samma möjligheter att förbereda sig på de elektroniska studentexamensskrivningarna och på annan utbildning efter grundskolan. Justitiekanslern sände sitt avgörande till undervisnings- och kulturministeriet, som i sista hand svarar för utvecklandet och uppföljningen av den grundläggande utbildningen, och bad ministeriet meddela vilka åtgärder ministeriet ansett det befogat att vidta i ärendet. Se även s. 162.

Rätten till personlig frihet och integritet

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

Avgörandet OKV/12/31/2013 gällde två fall där tingsrätten hade fattat beslut om frigivning av en häktad. Den häktade var inte i någotdera fallet själv närvarande vid behandlingen. Tingsrätten hade underrättat det fängelse där den häktade hölls i förvar om frigivningsbeslutet först efter att

en utomstående aktör hade kontaktat tingsrätten. Eftersom tingsdomaren hade försummat att underrätta fängelset om frigivningen, hade tingsdomaren brutit mot sin tjänsteplikt. Den personliga friheten är en av de centralaste grundläggande fri- och rättigheterna. I samband med frihetsberövanden är legalitetskravet accentuerat, och av en tingsdomare krävs särskild noggrannhet i detta sammanhang. I det aktuella fallet kunde tingsdomarens förfarande inte betraktas som ringa på det sätt som enligt rekvisitet för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet skulle innebära att det inte var fråga om en straffbar gärning. Justitiekanslern bad således riksåklagaren vidta åtgärder för att väcka åtal mot tingsdomaren.

I ett annat ärende var det fråga om att elever i nionde årskursen hade blivit föremål för ett narkotikatest. Detta var inte förenligt med bestämmelserna om privatlivsskyddet eller den personliga integriteten, eftersom eleverna inte hade ombetts ge sitt samtycke till testet. Man hade inte heller redogjort för de eventuella följderna av testets resultat, och inte uppgett att testet var frivilligt. Elevernas vårdnadshavare hade gett sitt samtycke till testet, men trots detta borde samtycke ha begärts av eleverna själva. Biträdande justitiekanslern konstaterade att man med hjälp av lagreglering skulle kunna garantera enhetlig praxis vid olika läroinrättningar och trygga elevernas rättsskydd. Han delgav undervisnings- och kulturministeriet och Utbildningsstyrelsen sin uppfattning (OKV/197/1/2013).

Privatlivsskyddet

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

I avgörandet OKV/541/1/2012 var det fråga om fall där klaganden ansåg att de rättegångshandlingar som berörde klagandens besöksför-

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

budsärende borde ha förklarats sekretessbelagda i sin helhet, eftersom de innefattade känsliga uppgifter om klaganden. Det material som klaganden hade tillställt domstolen innefattade ett läkarintyg som hade sekretessbelagts. Det hade emellertid inte framställts någon begäran om att domstolen skulle förordna att rättegångshandlingarna skulle hemlighållas, och tingsdomaren hade inte ansett att det enligt lagen fanns särskilda skäl att hemlighålla rättegångshandlingarna. Klaganden hade dessutom själv begärt att domstolen bland domskälen skulle nämna sådana omständigheter som berörde klagandens hälsotillstånd. Biträdande justitiekanslern ansåg att tingsrätten inte hade handlat lagstridigt i ärendet. Det var emellertid fråga om en avvägning mellan det grundlagsenliga privatlivsskyddet och rättegångens offentlighet. Han hänvisade till Europadomstolens beslutspraxis och konstaterade att det i det aktuella fallet skulle ha varit motiverat att hemlighålla de synnerligen känsliga uppgifter som berörde klagandens hälsotillstånd. Detta skulle ha varit motiverat också med tanke på att samma uppgifter som ingick i det sekretessbelagda läkarutlåtandet nu framgick av det offentliga rättegångsmaterialet. Då känsliga uppgifter har offentliggjorts vid en rättegång, är det svårt eller omöjligt att i efterhand åtgärda den skada som orsakats av offentliggörandet. I denna situation är också besvärsmöjligheten närmast av teoretisk betydelse. Vid bedömningen av ett offentlighetsbeslut betonas således vikten av att korrekt förfarande iaktas vid beslutsfattandet i första instans och att beslutet är förenligt med de grundläggande fri- och rättigheterna.

I avgörandet OKV/639/1/2013 granskade biträdande justitiekanslern det riksomfattande vårdanmälningsregister som upprätthålls av Institutet för hälsa och välfärd. I registret insamlas känsliga personuppgifter, bl.a. uppgifter om hälsocentralsbesök. I detta ärende var det bl.a.

fråga om huruvida det finns en tillbörlig lagstiftningsmässig grund för registret samt huruvida det är tillåtet att använda sig av personbeteckningar i samband med behandlingen av uppgifter. Biträdande justitiekanslern konstaterade att bestämmelserna om vårdanmälningsregistret varken uppfyller de krav som grundlagen ställer på författningstypen för bestämmelser om personregister eller kraven på hur omfattande och detaljerade bestämmelserna ska vara. Den lagstiftning som berör vårdanmälningsregistret konstaterades således stå i strid med grundlagens krav. Den grundlagsstridiga situationen hade fortgått under en lång tid och ministeriet hade kännedom om saken. Biträdande justitiekanslern gav social- och hälsovårdsministeriet en anmärkning på grund av att ministeriet hade försummat att åtgärda saken och bad ministeriet meddela vilka åtgärder ministeriet ämnar vidta för att åtgärda situationen. Han konstaterade även att det finns skäl att granska användningen av personbeteckningar i samband med behandlingen av personuppgifter inom hälso- och sjukvården.

I avgörandet OKV/2049/1/2013 var det fråga förutom om god förvaltning också om socialvårdsklienternas privatlivsskydd. På en blankett för ansökan om utkomststöd ombads sökanden ge sitt samtycke till att hans eller hennes förhållanden kunde kontrolleras genom hembesök. Biträdande justitiekanslern konstaterade att hembesök som utförs med anledning av en ansökan om utkomststöd kräver samtycke av den berörda personen, förutsatt att det inte är fråga om en sådan situation som regleras i socialvårdslagen. Av blanketten framgick det emellertid inte att det var frivilligt att ge samtycket eller att det var möjligt för kunden att låta bli att ge sitt samtycke. Vid bedömningen måste man också ta hänsyn till att utkomststödet är det stöd som i sista hand är avsett att trygga sökandens utkomst, och att sökanden inte nödvändigtvis har möjligheter

att ta ställning till blankettens innehåll. Den aktuella blanketten var inte förenlig med god förvaltning. I detta ärende uppmärksammades också det faktum att ett e-postmeddelande som klaganden hade sänt till staden och som innehöll uppgifter om klagandens hälsotillstånd hade inkluderats i stadens mottagningsbekräftelse till klaganden. Eftersom sekretessbelagda uppgifter inte får sändas via vanlig oskyddad e-post var stadens förfarande till denna del lagstridigt.

Yttrandefriheten och offentligheten

Enligt 12 § i grundlagen har var och en yttrandefrihet. Till yttrandefriheten hör rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Närmare bestämmelser om yttrandefriheten utfärdas genom lag. Bestämmelser om sådana begränsningar i fråga om bildprogram som är nödvändiga för att skydda barn kan likaså utfärdas genom lag.

Handlingar och upptagningar som innehas av myndigheter är offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. Var och en har rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagningar.

I avgörandet OKV/1577/1/2014 var det fråga om yttrandefriheten för Rundradions del. Yle Nyheter hade på internet samlat in uppgifter av allmänheten för en artikel om ”de ryska troll som rumsterar om på webben”. Med beaktande av grundlagens bestämmelser om demokrati, yttrandefrihet och rätt till inflytande hade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare inte anledning att misstänka att Rundradion Ab i och med detta skulle ha handlat i strid med de förpliktelser som fastställts för programverksamheten, eller att bolagets förvaltningsråd skulle ha handlat

i strid med sina förpliktelser. I övrigt hör det inte till justitiekanslerns befogenheter eller uppgifter att i egenskap av laglighetsövervakare utöva tillsyn över bolagets verksamhet.

Avgörandet OKV/337/1/2012 gällde ett fall där klaganden velat ta ett fotografi av den person som skötte tidsbokningen vid hälsovårdscentrals reception. I avgörandet konstaterades det att rätten till fotografering i en hälsovårdscentrals allmänna mottagningsutrymmen inte hör till yttrandefrihetens kärnområde, och att denna rätt därmed inte ges företräde i förhållande till andra grundläggande fri- och rättigheter. Däremot är behovet av privatlivsskydd starkt accentuerat inom hälso- och sjukvården. Klaganden borde emellertid inte ha förbjudits att fotografera sin egen kundbetjäningssituation. Vid sådan fotografering som sker i en hälsovårdscentrals allmänna mottagningsutrymmen ska dock de krav som hänför sig till privatlivsskyddet beaktas.

I avgörandena OKV/896/1/2013 och OKV/1425/1/2014 var det fråga om att grundskolelever hade förordnats hålla sina mobiltelefoner avstängda under skoldagen. Situationen aktualiserades innan lagen om grundläggande utbildning reviderades genom de ändringar som trädde i kraft vid ingången av år 2014. I avgörandet beaktade man också att den yttrandefrihet som var och en garanteras i grundlagen innefattar en rätt att framföra och ta emot meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Det kan således föreligga ett spänningsförhållande mellan elevernas allmänna grundläggande fri- och rättigheter, som tillkommer var och en, och deras rätt till utbildning. I sådana situationer där det förekommer konflikter mellan olika grundläggande fri- och rättigheter måste man göra en avvägning mellan dem. Vid denna prövning är det fråga om i vilken mån en eller flera grundläggande fri- eller rättigheter kan begränsas för att någon eller någ-

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

ra andra grundläggande fri- eller rättigheter ska tillgodoses. Eftersom det inte finns någon allmän eller ovillkorlig prioriteringsordning för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, kan deras betydelse variera från fall till fall.

I ett annat fall var det fråga om en situation där klaganden hade begärt handlingar av en kommun. Kommunen hade handlat felaktigt då klaganden inte hade tillfrågats om huruvida denne önskade att ärendet skulle överföras till myndigheten för avgörande. Kommunen hade inte heller fattat något överklagbart beslut i ärendet. Klaganden hade också begärt en dokumentförteckning av kommunen, varvid kommunens tjänstemän borde ha strävat efter att tillsammans med klaganden specificera de handlingar ur vilka klaganden önskade information (OKV/510/1/2012).

Av ett klagomål framgick det att klaganden, som inte hade blivit utsedd till ett vikariat som äldre lektor i en skola, hade bett rektorn lämna ut meritjämförelsen i ärendet. Rektorn hade emellertid svarat att det var möjligt att ta del av ansökningshandlingarna i skolans kansli. Dokumentbegäran hade således inte behandlats på det sätt som offentlighetslagen förutsätter (OKV/1138/1/2013).

I ett annat klagomål var det likaså fråga om ett fall där klaganden inte hade blivit utsedd till en lektorstjänst i en skola. Klaganden hade bett rektorn lämna ut de minnesanteckningar som gjorts under intervjuerna och som berörde bl.a. klaganden själv. Rektorn konstaterade emellertid att minnesanteckningarna inte lämnades ut, eftersom det inte var fråga om en offentlig handling. Dokumentbegäran hade därmed inte behandlats på det sätt som offentlighetslagen förutsätter. Lagens processuella bestämmelser ska iakttas också då en handling anses vara sekretessbelagd eller då handlingen inte anses vara

en sådan myndighetshandling som avses i lagen eller då den begärda handlingen inte finns hos myndigheten. Myndighetens avgörande ska även i dessa fall kunna föras till besvärmyndigheten för behandling (OKV/1156/1/2013).

I ett annat fall hade klaganden framställt en begäran om bl.a. klientberättelser inom barnskyddet. Det hade dock tagit minst tre månader innan handlingarna hade sänts till klaganden. I ärendet uppdagades inga lagenliga orsaker till det dröjsmål som uppkommit i samband med utlämnandet av handlingarna. Biträdande justitiekanslern konstaterade därmed att behandlingen av dokumentbegäran och utlämnandet av handlingarna hade fördröjts i strid med lagen. I det aktuella fallet hade föräldrarna inte heller i tillbörlig utsträckning involverats i behandlingen av de frågor som berörde deras barn. Vidare innehöll klientplanen sådana uppgifter som inte var behövliga med avseende på barnskyddet, och dessutom hade det inte fattats något skriftligt beslut med anledning av en anhållan om fler möten med barnet (OKV/1397/1/2012 och OKV/1398/1/2012).

I avgörandet OKV/689/1/2012 var det fråga om att en närings-, trafik- och miljöcentral (NTM-central) hade vägrat lämna ut de handlingar klaganden begärt, samt meddelat att en timavgift skulle tas ut för beredning av handlingarna så att klaganden skulle kunna ta del av dem. NTM-centralen uppgav att handlingarna inte hade kopierats till klaganden eftersom detta skulle ha medfört oskälig olägenhet för den övriga tjänsteverksamheten vid centralen. Det skulle emellertid ha stämt bättre överens med offentlighetslagens syfte att NTM-centralen skulle ha lämnat ut handlingarna på det begärda sättet. Beslutet om att ta ut en avgift för beredningen av handlingarna så att det skulle vara möjligt att ta del av dem grundade sig inte på offentlighetslagen.

Rätten till eget språk och egen kultur

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

Avgörandet OKV/1206/1/2013 gällde rätten att få handlingar på sitt eget modersmål. Ett räddningsverk inom ett tvåspråkigt område hade sänt en svenskspråkig mottagare finskspråkiga handlingar om egenkontroll av en fastighet. Biträdande justitiekanslern ansåg emellertid att räddningsverket borde ha utrett vilketdera nationalspråket fastighetsinnehavarna använde eller alternativt ha sänt sina handlingar på båda nationalspråken.

Rätten till tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster

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

I avgörandet OKV/944/1/2013 var det fråga om barns tillgång till psykiatrisk vård. Ungefär 36 procent av alla barn som väntade på vård inom ett sjukvårdsdistrikt hade väntat på vård längre än den maximitid som föreskrivs i lagen. Eftersom tillgången till vård för tio patienters del inte hade tillgodosetts inom den maximitid som föreskrivs i lagen, trots att det inte funnits skäl att avvika från maximitiden, hade rätten till hälso- och sjukvård av god kvalitet inte tillgodosetts i detta sammanhang.

Rätten till en sund miljö

Enligt 20 § i grundlagen bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Det allmänna ska verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och för att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön.

I ett av sina beslut behandlade justitiekanslern det sätt på vilket närings-, trafik- och miljöcentralen (NTM-centralen) hade handlat i fråga om gruvbolaget Talvivaara och de miljöskador som gruvdriften medfört. Justitiekanslern förenade sig med Olycksundersökningscentralens uppfattning om att myndigheterna, med beaktande av verksamhetens omfattning och komplexitet, inte hade bedrivit tillräckligt nära samarbete i samband med tillsynen över Talvivaara. I en sådan situation där en verksamhetsutövare bryter mot miljöskyddslagens bestämmelser eller mot de förpliktelser som fastställts i miljötillståndet är tillsynsmyndigheten enligt justitiekanslern skyldig att bruka sina befogenheter för att se till att situationen åtgärdas och olägenheterna avlägsnas. NTM-centralen hade således inte iakttagit kraven på god förvaltning i samband med tillsynen över Talvivaara, eftersom centralen inte hade brukat sina befogenheter i tillräckligt god tid eller på ett verkkningsfullt sätt. Det skulle finnas skäl för miljöministeriet att utfärda sådana anvisningar om tillsynsförfarandet som bl.a. skulle innehålla tydliga rekommendationer om de tidsfrister inom vilka tillsynsmyndigheten ska tillgripa tvångsmedel. Dessutom borde det ordnas tillräcklig utbildning om tillsynen och bruket av tvångsmedel för tillsynsmyndigheterna, så att tillvägagångssätten i samband med tillsynen över miljölagstiftningen blir enhetliga inom hela landet (OKV/307/1/2012, OKV/1572/1/2012 och OKV/198/1/2013). Se även s. 200.

Rätten till en rättvis rättegång och garantierna för god förvaltning

Enligt 21 § i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag, samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid en domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan. Offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning ska tryggas genom lag.

Också under verksamhetsåret aktualiserades rätten till en rättvis rättegång och god förvaltning i största delen av justitiekanslerns avgöranden. Nedan följer en redogörelse för de avgöranden som berör dessa frågor. Först refereras de avgöranden som berör polisens och rättsväsendets verksamhet och därefter de avgöranden som berör andra myndigheters verksamhet, grupperade enligt myndigheternas olika skyldigheter i anknytning till god förvaltning.

Polisen

I polisklagomålen var det t.ex. fråga om att åtalsrätten för vissa brott hade preskriberats under den tid förundersökningen pågick. Det faktum att förundersökningen drar ut på tiden är problematiskt med avseende på parternas rättsskydd även om åtalsrätten inte hinner preskriberas. För parternas del är det också viktigt att t.ex. ett beslut om att ingen förundersökning ska inledas i ärendet har motiverats tillräckligt väl. Polisens beslut om att avslå en ansökan omfattas också av motiveringsskyldigheten. Dessutom gäller

kraven på god förvaltning också polisens interna förvaltning.

I avgörandet OKV/10/50/2013 konstaterades det att åtalsrätten i sex brottmål hade preskriberats under den tid förundersökningen pågick, utan att det fanns någon godtagbar anledning till att detta kunnat ske. Detta framgick av de iakttagelser som gjorts i samband med biträdande justitiekanslerns inspektion av en polisinsrättning och av den utredning som Polisstyrelsen senare hade lämnat in om saken. Åtalsrätten hade i dessa fall preskriberats på grund av vårdslöshet och bristande övervakning. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det i sista hand är undersökningsledaren som ansvarar för att åtalsrätten för de brott som är föremål för undersökning inte preskriberas till följd av dröjsmål vid förundersökningen. Polisinsrättningen ska också organisera sin egen laglighetsövervakning så att inga brott blir preskriberade till följd av försummelse från polisens sida.

Avgörandet OKV/1654/1/2013 gällde ett ärende där inga inledande åtgärder hade vidtagits inför förundersökningen trots att det hade förloppet över ett år och fem månader efter att ärendet inletts. Förundersökningen hade således inte utförts utan onödigt dröjsmål, på det sätt som lagen kräver.

I avgörandet OKV/81/1/2013 var det fråga om att en förundersökning av misstänkt förskingring och förfalskning hade räckt ungefär tre år och nio månader. Undersökningsbegäran hade lämnats in i juni 2009. Målsäganden och en av de brottsmisstänkta hade hörts år 2009, men de övriga förundersökningsåtgärderna hade vidtagits först i början av år 2013. Förundersökningen hade därmed med beaktande av ärendets art och omfattning inte utförts utan onödigt dröjsmål, på det sätt som lagen kräver.

I avgörandet OKV/928/1/2012 konstaterades det att förundersökningen av ett misstänkt eko-

nomiskt brott hade räckt över tre år. Polisrättningen hade motiverat den långa förundersökningstiden med att polisrättningen på grund av sin stora arbetsmängd hade prioriterat undersökningen av brott för vars del preskriptionstiden var nära att löpa ut. Eftersom emellertid inga betydande åtgärder ännu hade vidtagits i ärendet vid den tidpunkt då saken utreddes, och det inte var fråga om ett exceptionellt omfattande ärende, hade förundersökningen inte utförts utan onödigt dröjsmål.

I ett annat fall hade beslutet om att en förundersökning skulle inledas i ärendet fattats först ett år efter att brottsanmälan hade registrerats. Förundersökningen hade därmed inte utförts utan onödigt dröjsmål (OKV/799/1/2013).

Enligt avgörandet OKV/974/1/2012 hade klaganden i mars 2011 gjort en brottsanmälan till polisen, men undersökningsledaren hade först i oktober 2012 fattat beslut om att ingen förundersökning skulle inledas i ärendet. Beslutet om förundersökningen hade således inte fattats utan onödigt dröjsmål. Dessutom hade undersökningsledaren i december 2011 fattat beslut om avbrytande av förundersökningen i samma ärende. Eftersom termen avbrytande av förundersökningen emellertid gav vid handen att tröskeln för inledande av förundersökning hade överskridits, utgjorde undersökningsledarens beslut om att avbryta förundersökningen och det efterföljande beslutet om att ingen förundersökning skulle inledas i ärendet en motstridig helhet.

I ett annat ärende hade undersökningsledaren likaså fattat beslut om att inte inleda någon förundersökning med anledning av en brottsanmälan. Av beslutet framgick det emellertid inte varför undersökningsledaren hade ansett att fakta i ärendet gav vid handen att inget brott hade begåtts i det aktuella fallet. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det av ett beslut om begränsning av förundersökningen ska framgå förutom

vilken utgången i ärendet är, även vilka rättsregler avgörandet grundar sig på, vilka väsentliga fakta som inverkat på avgörandet samt hur dessa fakta har bedömts (OKV/1774/1/2012).

I avgörandet OKV/516/1/2013 var det fråga om att undersökningsledaren hade beslutat att ingen förundersökning skulle inledas i ett ärende som gällde misstankar om tjänstebrott begångna av förtroendevalda och tjänstemän i en viss kommun. Undersökningsledaren hade motiverat sitt beslut bara genom att hänvisa till förvaltningslagens lagrum om myndigheternas rådgivningsskyldighet och genom att konstatera att det ankom på de högsta laglighetsövervakarna att undersöka ärendet. Beslutet hade således inte motiverats på ett tillbörligt sätt.

I avgörandet OKV/256/1/2013 konstaterades det att förundersökningsledaren hade fattat beslut om att ingen förundersökning skulle utföras i ett ärende som gällde misstänkt grovt bedrägeri mm. Biträdande justitiekanslern ansåg att undersökningsledaren inte hade överskridit sin prövningsrätt i detta fall. Eftersom vissa förundersökningsåtgärder redan hade vidtagits i ärendet, ansåg han emellertid att det hade varit mer motiverat att fatta beslut om avslutande av den påbörjade förundersökningen. Beslutet hade inte heller motiverats på ett tillbörligt sätt.

I ett annat fall hade en polisrättning inte fattat något skriftligt beslut med anledning av en ansökan om vapentillstånd. Polisstyrelsen hade uppmanat polisrättningen att meddela ett skriftligt beslut i tillståndsärendet, varefter polisrättningen hade fattat ett nytt korrekt beslut i ärendet. Den förvaltningsdomstol hos vilken klaganden anförde besvär över det negativa tillståndsbeslutet återförvisade emellertid ärendet till polisrättningen för ny behandling. Polisrättningen skulle nämligen inte ha fått fatta ett nytt beslut i ärendet eftersom sökanden inte hade lämnat in någon ny ansökan och polisrättning-

en inte hade undanröjt det föregående beslutet. Polisrättningen fattade därefter ett tredje beslut i ärendet, som denna gång var positivt för sökanden. Det framgick dock inte av beslutet på vilken grund förutsättningarna för beviljande av tillståndet hade förändrats. Polisrättningen hade handlat i strid med förvaltningslagen vid ärendets behandling (OKV/1229/1/2012).

I avgörandet OKV/1174/1/2013 konstaterades det att en polisman borde ha getts tillfälle att göra sig förtrogen med grunderna för dennes avstängning från tjänsteutövning innan polismannen blev hörd i ärendet. Dessutom borde polisrättningen ha förmedlat information om avstängningen från tjänsteutövning bara till dem som behövde få kännedom om saken i anslutning till sina arbetsuppgifter. Eftersom ett tillkännagivande om saken emellertid hade offentliggjorts i polisrättningens datasystem, borde polisrättningen genast efter att tingsrätten meddelat sin friande dom i ärendet också ha informerats om den friande domen. Det skulle även ha funnits skäl för polisrättningen att fatta beslut om avslutande av avstängningen från tjänsteutövning efter att tingsrätten hade förkastat åtalen, eller senast då klaganden hade begärt att ett sådant beslut skulle fattas.

Domstolsväsendet

I avgörandet OKV/38/31/2013 var det fråga om ett fall där en tingsrätt hade dömt svaranden i ett brottmål till fängelsestraff för snatterier. Eftersom straffet för snatterier emellertid enligt lagen är böter, hade tingsrätten dömt svaranden till ett strängare straff än vad som föreskrevs för de brott som tillräknats denne. Tingsrättens förfarande stred således mot den straffrättsliga legalitetsprincipen, som framgår av grundlagen. Justitiekanslern gav tingsdomaren en anmärkning för framtiden. I samma avgöranden framkom även att härads-

åklagaren vid tingsrätten yrkat på att svaranden skulle dömas till fängelsestraff för snatterier, dvs. framställt ett påföljdsställningstagande som inte grundade sig på lag. Åklagaren hade dessutom inte sökt ändring i tingsrättens felaktiga avgörande. Justitiekanslern konstaterade att det hör till åklagarens skyldigheter att söka ändring i en dom genom vilken svaranden har dömts till ett lagstridigt straff. I samma ärende hade en annan häradsåklagare å sin sida inte gett hovrätten det svar som begärts med anledning av svarandens besvär. Justitiekanslern ansåg att det skulle ha varit motiverat att ge ett svar i ärendet, med beaktande av att domen var behäftad med ett fel som äventyrade svarandens rättsskydd. Åklagarens förfarande stod även i strid med riksåklagarens anvisningar. Se även s. 102.

Under verksamhetsåret visade det sig att högsta förvaltningsdomstolen under flera års tid har återförvisat s.k. flerfaldiga ansökningar om återbrytande utan att behandla dem i rättsskipningsordning. Enligt sin utredning har högsta förvaltningsdomstolen handlat på detta sätt för att inom ramen för sina knappa resurser garantera skäliga behandlingstider för de övriga ärenden som behandlas vid domstolen. Lagstiftningen ger dock inget stöd för högsta förvaltningsdomstolens återförvisningsförfarande. Trots att förfarandet uppenbarligen inte har äventyrat kundernas rättsskydd, ansåg justitiekanslern att det var bekymmersamt att landets högsta förvaltningsdomstol har handlat på ett sätt som saknar grund i lagstiftningen. Justitiekanslern gjorde en framställning till justitieministeriet om att ministeriet skulle pröva huruvida den revidering av förvaltningsprocesslagen som finns på ministeriets lista över kommande projekt borde påskyndas (OKV/718/1/2012).

Vidare uppmärkammades ett fall där en förvaltningsrättsdomare hade avtalat med stadens jurist om att miljönämndens utlåtande, som be-

retts av juristen, kunde sändas till förvaltningsdomstolen redan innan miljönämnden hade hållit sitt sammanträde. Förvaltningsrättsdomaren hade med anledning av detta inofficiella utlåtande begärt både ett bemötande och ett svar av den som sökt ändring i beslutet, utan att i begärandena på något sätt uppge att utlåtandet inte ännu hade godkänts vid miljönämndens sammanträde. I följebreven konstaterades det uttryckligen att det var fråga om ett utlåtande som hade begärts av den myndighet som fattat det överklagade beslutet. Även om förvaltningsrättsdomaren senare hade begärt ett svar också med anledning av det officiella utlåtande som godkänts av miljönämnden, ansåg biträdande justitiekanslern att förvaltningsrättsdomarens förfarande i ärendet inte var förenligt med kravet på en rättvis rättegång (OKV/1690/1/2013).

I avgörandet OKV/1251/1/2012 var det fråga om att åklagaren hade beslutat att ingen förundersökning skulle genomföras i ett ärende som gällde ärekränkning och spridande av information som kränker privatlivet. Det fanns inte anledning att misstänka att häradsåklagaren eller biträdande riksåklagaren skulle ha överskridit sin prövningsrätt i ärendet. Häradsåklagaren hade emellertid i motiveringen till sitt beslut hänvisat till den motivering som undersökningsledaren gett och som delvis var vilseledande. Enligt undersökningsledarens beslut minskades gärningens skadlighet av att en stridig omgångsprocess pågick mellan parterna. Riksåklagaren konstaterade dock att en sådan situation kan vara av betydelse snarare med avseende på gärningsmannens skuld än med avseende på gärningens skadlighet, men att det till denna del var fråga om en ”dogmatisk inexakthet”. Biträdande justitiekanslern påpekade å sin sida att målsäganden på grundval av motiveringen till ett beslut om begränsning av förundersökningen har möjlighet att överväga huruvida det finns skäl för honom eller henne att bruka sin

sekundära åtalsrätt eller inte. Därför kan det vara av betydelse för målsäganden att känna till om det är gärningsmannens skuld eller handlingens menlighet som enligt åklagarens bedömning varit ringa. Det är särskilt viktigt att motiveringen till ett beslut om begränsning av förundersökningen är korrekt i en sådan situation där åklagaren i sitt avgörande bara hänvisar till den motivering som undersökningsledaren lagt fram.

I avgörandet OKV/13/50/2012 var det fråga om en situation där försäkringsdomstolen hade motiverat sitt beslut i ett ärende som gällde ersättning enligt militärskadelagen enbart genom att hänvisa till den motivering som Statskontoret gett till sitt beslut. Försäkringsdomstolen konstaterade i sin utredning att det skulle ha varit svårt att ge en mer vidsträckt motivering till beslutet. Eftersom försäkringsdomstolen emellertid i den utredning som gavs till justitiekanslern hade motiverat varför det inte funnits skäl att höja invaliditetsgraden i det aktuella fallet, ansåg biträdande justitiekanslern att domstolen kunde ha framfört samma motivering också i sitt nämnda beslut.

Kravet på noggrannhet inom förvaltningen

Av följande avgöranden framgår det att kravet på noggrannhet i myndigheternas verksamhet är av stor betydelse förutom i sig även med tanke på parterna. Ett fel i en handling kan vara av betydelse också med avseende på ärendets behandling. Felet kan förhindra tillgodoseendet av såväl rätten till god förvaltning som andra grundläggande fri- och rättigheter. Exempelvis kan bristfälliga patientjournalanteckningar leda till bristfällig vård, och en feladresserad handling kan medföra en kränkning av privatlivsskyddet.

I avgörandet OKV/455/1/2013 konstaterades det att klagandens journalhandlingar saknade an-

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

teckningar om tandläkarens bedömning bl.a. angående behovet av grundning av en tandprotes. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade hälsovårdscentralen på skyldigheten att i journalhandlingarna anteckna sådana uppgifter som behövs för att ordna och följa upp vården och behandlingen av en patient.

Avgörandet OKV/997/1/2013 gällde ett fall där fel person hade antecknats som barnets far i klientplanen för ett barn som hade omhändertagits av staden. Biträdande justitiekanslern konstaterade att den noggrannhet som krävs för tillbörlig service inom förvaltningen och vid skötseln av uppgifter inom socialvården ovillkorligen förutsätter att de anteckningar som görs i klienthandlingarna är korrekta.

I ett annat fall hade social- och hälsovårdsverket i en stad i samband med behandlingen av en begäran om ett registerutdrag tillsänt den person som framställt begäran ett dokument som gällde en annan persons utkomststödsärende. Enligt utredningen var det fråga om ett mänskligt misstag eller en teknisk störning i samband med utskrivningen av dokumentet. Biträdande justitiekanslern ansåg att stadens social- och hälsovårdsverk i detta fall hade försummat att iakttä den omsorgsplikt som föreskrivs i grundlagen och i personuppgiftslagen. Biträdande justitiekanslern delgav stadens social- och hälsovårdsverk sin uppfattning och betonade samtidigt vikten av omsorgsfull behandling av sekretessbelagda uppgifter som berör en persons privatliv (OKV/2006/1/2013).

I avgörandet OKV/1881/1/2013 konstaterades det att ett fel också kan orsakas av oklarheter i lagstiftningen. En tjänsteman hade med stöd av lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården beslutat be vissa penninginrättningar lämna ut uppgifter om en utkomststöds klient. Beslutet verkställdes trots ändringsökande. Staden hade i samband med sin förfrågning till åtminstone en penninginrättning

meddelat att beslutet hade vunnit laga kraft och att det kollegiala organ som svarar för socialvården hade bestämt att beslutet kunde verkställas omedelbart. Denna information var emellertid felaktig. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadens social- och hälsovårdsväsende på skyldigheten att säkerställa att den information som ingår i myndighetshandlingar är korrekt. I socialvårdslagen finns inga bestämmelser om verkställbarheten av beslut som fattats av en kommunal tjänsteinnehavare, och i det aktuella fallet tillämpades därför kommunallagens bestämmelser om att verkställigheten av ett beslut sker enligt prövning från fall till fall. Förvaltningsdomstolen hade senare upphävt beslutet om inhämtande av uppgifterna. Ändringsökandet hade emellertid förlorat sin betydelse i detta fall. Beslutet i fråga var av relevans med avseende på klientens privatlivsskydd och rättsskydd, och ärendet var inte till sin natur sådant att det förutsatte brådskande verkställighet. Biträdande justitiekanslern ansåg således att det inte funnits förutsättningar för verkställighet av det aktuella tjänsteinnehavarbeslutet. Han konstaterade dock att frågan om beslutets verkställbarhet i detta fall inte i rättsligt avseende var klar och att den gällande lagstiftningen inte var tillfredsställande med avseende på klientens rättsskydd. Bristerna i lagstiftningen verkade emellertid bli åtgärdade i och med den regeringsproposition som var under behandling hos riksdagen vid den aktuella tidpunkten.

I avgörandet OKV/1097/1/2013 var det fråga om huruvida en myndighet, med beaktande av medborgarnas rätt att lita på att myndighetsbeslut är bestående, på eget initiativ kan rätta sitt eget beslut då myndigheten anser att beslutet är felaktigt. I det aktuella fallet hade klaganden med stöd av lagen om service och stöd på grund av handikapp ansökt om ersättning för ändringsarbeten i sin bostad. Till följd av en

omprövningsbegäran hade grundtrygghetssektionen delvis bifallit ansökan. Efter att ha fått kännedom om det reparationsunderstöd som beviljats av byggnadsinspektören hade grundtrygghetssektionen emellertid behandlat omprövningsbegäran på nytt och beslutat vidmakthålla tjänsteinnehavarens ursprungliga avslagsbeslut. Grundtrygghetssektionens bifallsbeslut kunde dock inte anses ha grundat sig på klart oriktig eller bristfällig utredning, vilket enligt förvaltningslagen utgör en grund för rättelse av sakfel. Felet kunde inte heller betraktas som uppenbart på det sätt som avses i lagen. Grundtrygghetssektionen hade därmed inte någon lagstadgad rätt att undanröja sitt tidigare beslut utan partens samtycke. Både tjänsteinnehavarens beslut och sektionens första beslut var dessutom bristfälligt motiverade. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade grundtrygghetssektionen på vikten av att iaktta principen om tillitsskydd och förse sina beslut med tillbörliga motiveringar.

Avgörandet OKV/759/1/2012 gällde rehabiliteringen för frontveteraner. Efter att en frontveteran hade ansökt om anstaltsrehabilitering hade överläkaren för rehabiliteringsenheten, som fattade beslut om saken, returnerat ansökan och konstaterat att anstaltsrehabilitering respektive öppen rehabilitering bara kunde beviljas turvis vartannat år. Läkaren hade anvisat veteranen att ansöka om öppen rehabilitering. Biträdande justitiekanslern konstaterade att läkaren i detta fall inte hade handlat korrekt och att man med anledning av en rehabiliteringsansökan ska meddela ett sådant skriftligt och motiverat beslut som avses i förvaltningslagen, försett med anvisningar om ändringssökande.

I avgörandet OKV/32/1/2013 konstaterade justitiekanslern att kravet på noggrannhet också omfattar t.ex. arbetet i olika arbetsgrupper inom statsförvaltningen. Fas II av reformen gällande polisens förvaltningsstruktur (s.k. Po-

ra II) hade behandlats inom koordineringsgruppen för regionalisering under åren 2008–2010. I protokollet över koordineringsgruppens sammanträde i februari 2010 hade det konstaterats att "Koordineringsgruppen överförde ärendet till ministerarbetsgruppen för förvaltning och regional utveckling (Halke) för behandling." Koordineringsgruppen hade emellertid inte överfört ärendet till Halke för behandling, och den skulle inte ens ha haft befogenheter att göra detta. Eftersom man av protokollet fick ett intryck av att koordineringsgruppen de facto hade överfört ärendet till ministerarbetsgruppen för behandling var protokollsanteckningen felaktig, vilket innebar att den kunde kritiseras med avseende på god förvaltning.

Rådgivningsskyldigheten

I de ärenden som gällde myndigheternas rådgivning framgick det även under verksamhetsåret att tillbörlig rådgivning från myndigheternas sida är av stor betydelse för medborgarna i ett samhälle som blir allt komplexare, och att bristfällig eller felaktig rådgivning kan ha allvarliga följder för ärendenas behandling.

I ett avgörande konstaterades det att klaganden hade fått felaktig rådgivning av Folkpensionsanstalten, och att klaganden därmed bl.a. inte hade frånsagt sig sin ålderspension (OKV/1725/1/2012).

I avgörandet OKV/249/1/2012 var det fråga om en sakskada som hade inträffat i samband med samhällstjänst. Samhällspåföljdsbyrån hade anvisat den person som ansökte om ersättning för skadan att besvara sig över byråns negativa beslut hos förvaltningsdomstolen, trots att ärendet skulle föras till tingsrätten för behandling genom en talan om saken. Förvaltningsdomstolen hade således inte undersökt yrkandet. Den felaktiga rådgivningen stred mot kraven på god förvaltning.

I avgörandet OKV/885/1/2012 konstaterades det att en arbets- och näringsbyrå under ca ett års tid hade gett klaganden fyra negativa arbetskraftspolitiska utlåtanden. Arbets- och näringsbyrån borde i detta fall ha informerat klaganden om att denne skulle ansöka om arbetslöshetsförmåner hos Folkpensionsanstalten.

Av avgörandet OKV/766/1/2013 framgick det att den rådgivning en närings-, trafik- och miljöcentral hade tillhandahållit ett bolag inte uppfyllde förvaltningslagens krav. Detta berodde på att lagstiftningen om saken var otydlig. Justitiekanslern delgav därför också arbets- och näringsministeriet sin uppfattning för kännedom.

Avgörandet OKV/1905/1/2013 gällde ett fall där en privat dagvårdsproducent hade riktat kritik mot att en dagvårdschef inte hade behandlat den anmälan som bolaget gjort. I själva verket hade det dock inte gjorts någon sådan anmälan som avsågs i ärendet. Kommunen borde emellertid ha korrigerat missuppfattningen, gett råd om ärendets fortsatta behandling och uppmanat bolaget att sända in de handlingar som behövdes för att få ett förvaltningsbeslut om saken.

Skyldigheten att besvara förfrågningar

Ett avgörande gällde en skrivelse som klaganden hade tillställt justitieministeriet. Enligt den tjänsteman som ansvarade för ärendet vid ministeriet utgjorde skrivelsens innehåll en delorsak till att den inte hade besvarats. Klaganden hade emellertid framställt uttryckliga yrkanden mot justitieministeriet i sin skrivelse, och hade förblivit ovetande om vad som hade hänt med skrivelserna. Justitiekanslern ansåg att det med hänsyn till principen om god förvaltning skulle ha varit motiverat att besvara klaganden (OKV/1626/1/2012).

I ett annat fall hade klaganden inte fått något svar av förvaltningsdomstolen på sin förfrågning om behandlingen av ett besvärssärende. Enligt det

svar som förvaltningsdomstolens registratur sänt klaganden en knapp vecka efter att förfrågningen inkommit hade ärendet inte ännu behandlats. Svaret hade emellertid sänts först efter att klaganden upprepat sin förfrågning. I svaret hade klaganden också anvisats att vänta på svar av ärendets föredragande. Föredraganden hade besvarat förfrågningen först under sin femte arbetsdag efter att förfrågningen inkommit, och först efter att klaganden påskyndat saken. Till sådant myndighetsförfarande som är förenligt med god förvaltning hör att sakliga förfrågningar ska besvaras inom en skälig tid. Justitiekanslern konstaterade att klaganden, som blivit tvungen att upprepa sin förfrågning för att få ett svar på den, med fog kunde ha fått ett intryck av att man vid förvaltningsdomstolen i någon mån hade förhållit sig likgiltigt till förfrågningen (OKV/1753/1/2013).

I avgörandet OKV/833/1/2013 konstaterades det att en tjänsteman ska dra försorg om vidarebefordrandet av ett meddelande som sänts till honom eller henne. I det aktuella fallet hade en borgenärs meddelande om återkallelse av ett indrivningärende sänts till en häradsutmätningssman på dennes personliga e-postadress. Utmätningssmannen hade meddelat avsändaren att denne själv skulle sända meddelandet på ämbetsverkets allmänna e-postadress ifall denne önskade att det skulle beaktas i samband med utsködningsärendet. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade emellertid att en tjänsteman utan ogrundat dröjsmål ska se till att ett meddelande som hänförs till tjänsteverksamheten och som har insänts på hans eller hennes personliga e-postadress överförs till den som svarar för ärendets behandling.

I ett fall hade det vid finansministeriet tagit över två år att besvara en förfrågning om det förfarande för ömsesidig överenskommelse som avsågs i ett skatteavtal. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att finansministeriet inte

hade besvarat förfrågningen i enlighet med principen om god förvaltning (OKV/1010/1/2013).

I ett annat fall hade en kommundirektör tillsänt en förfrågning som denne inte hade besvarat. Enligt utredningen hade kommunen besvarat förfrågningen redan tidigare, genom att sända begärda handlingar.

Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid att en myndighets antagande om att kunden redan tidigare har fått svar på sin fråga inte befriar myndigheten från skyldigheten att besvara förfrågningen. Myndigheten ska åtminstone kortfattat konstatera varför den inte anser det behövt att utreda ärendet vidare och vid behov hänvisa till sina tidigare svar (OKV/172/1/2012).

Besvarandet av förfrågningar behandlades också i flera andra avgöranden: (OKV/63/1/2012, OKV/1313/1/2012, OKV/1777/1/2012, OKV/437/1/2013, OKV/545/1/2013 och OKV/812/1/2014).

Skyldigheten att behandla ärendena utan grundat dröjsmål

Avgörandet OKV/1768/1/2012 berörde ett fall där ett besvärssak ärende gällande apotekstillstånd två gånger hade varit föremål för behandling vid förvaltningsdomstolen. Behandlingen av de senare besvärerna hade räckt 14 månader. Vid bedömningen av behandlingstiden för de senare besvärerna måste man beakta att ärendet redan tidigare hade varit föremål för behandling vid förvaltningsdomstolen och att besvärssak grundens för de senare besvärerna till väsentliga delar var densamma som för de första besvärerna. Besvärssak ärendets behandling hade i detta fall dragit ut på tiden så mycket att behandlingstiden inte motsvarade grundlagens krav på snabb behandling.

I avgörandet OKV/147/1/2013 konstaterade biträdande justitiekanslern beträffande ett dröjsmål i samband med ett utredningsärende att ett

oskäligt dröjsmål vid behandlingen av ett ärende inte kan motiveras med personalomsättning hos myndigheten.

I avgörandet OKV/1302/1/2013 konstaterades det likaså beträffande Tullens bilbeskattning att organisationsförändringar inte kan utgöra en godtagbar motivering till en oskäligt lång behandlingstid för ett ärende.

I ett fall var behandlingstiden för ett besvärssak ärende som gällde sjukpension över två år och åtta månader. Behandlingstiden överskred avsevärt den genomsnittliga behandlingstiden för motsvarande pensionsärenden vid försäkringsdomstolen. Ärendets totala behandlingstid kunde därmed inte betraktas som skälig med hänsyn till ärendets art (OKV/837/1/2013).

I ett annat fall hade ett besvärssak ärende inletts vid försäkringsdomstolen i januari 2013, och dess behandling pågick fortfarande då klagomålet avgjordes vid justitiekanslersämbetet. Besvärssak ärendets behandlingstid överskred redan i detta skede avsevärt den genomsnittliga behandlingstiden vid försäkringsdomstolen. Det ärende som var under behandling vid försäkringsdomstolen gällde dessutom besvär över beslut som Folkpensionsanstalten hade fattat redan år 2007. Ärendets totala behandlingstid var således exceptionellt lång. Biträdande justitiekanslern konstaterade att myndigheter och domstolar i samband med behandlingen av ett ärende också ska ta hänsyn till ärendets tidigare behandling och till den tid behandlingen dittills tagit. Försäkringsdomstolen borde således, med beaktande av ärendets totala behandlingstid, ha strävat efter att behandla besvärerna snabbare än normalt (OKV/731/1/2014).

Behandlingen av ett annat besvärssak ärende hade räckt två år vid försäkringsdomstolen, trots att den genomsnittliga behandlingstiden för motsvarande ärenden var 13,5 månader. Enligt försäkringsdomstolens utredning hade behandlingstiden påverkats av de tilläggsutredningar som

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

klaganden sänt in och av de åtgärder som vidtagits med anledning av utredningarna. Efter att besvärshandling varit under behandling i ett år hade försäkringsdomstolen i ett brev till klaganden framhållit att inlämnandet av tilläggsutredning kan förlänga behandlingstiden. Biträdande justitiekanslern konstaterade att besvärshandlingens behandlingstid i detta fall varit oskäligt lång. I vissa av de brev som försäkringsdomstolen hade sänt till klaganden hade det dessutom bara konstaterats att tilläggsutredning kan inlämnas under hela den tid behandlingen pågår. Biträdande justitiekanslern ansåg därmed att det fanns skäl att överväga huruvida innehållet i de standardbrev som domstolen sänder till kunderna borde utvecklas så att det av breven också framgår att försäkringsdomstolen är skyldig att höra andra aktörer med anledning av den nya utredningen, samt hur detta eventuellt kan påverka behandlingstiden (OKV/665/1/2013).

I ett annat fall hade behandlingen av ett ersättningsärende som gällde en brottsskada tagit 21 månader vid Statskontoret, medan målsättningen var att brottsskadeärenden skulle behandlas inom sex månader. Biträdande justitiekanslern ansåg att Statskontorets förfarande i detta fall inte uppfyllde grundlagens eller förvaltningslagens krav på att ärendena ska behandlas utan dröjsmål, och inte heller kravet på tillbörlig service inom förvaltningen (OKV/1483/1/2014).

Vid ett regionförvaltningsverk hade två ärenden varit klara för föredragning i ett år och tre månader. Biträdande justitiekanslern ansåg att kravet på att ärendena ska behandlas utan dröjsmål ska beaktas i samband med alla behandlingsfaser. Han konstaterade att behandlingstiden för de aktuella ärendena inte motsvarade kravet på att ärendena ska behandlas utan dröjsmål (OKV/1684/1/2013).

I avgörandet OKV/1558/1/2012 var det fråga om att Finlands skogscentral hade fattat be-

slut med anledning av ansökningar om befrielse från skogsvårdsavgift först ett och ett halvt år efter ansökningarnas datering. Det hade således uppkommit ett ogrundat dröjsmål i samband med beslutsfattandet.

I ett fall hade behandlingen av en patentansökan räckt över fem år vid Patent- och registerstyrelsen. Patent- och registerstyrelsens förfarande motsvarade därmed inte kravet på att ärendena ska behandlas utan dröjsmål och inte heller kravet på adekvat service inom förvaltningen (OKV/682/1/2013).

I avgörandet OKV/401/1/2014 konstaterades det att Patientförsäkringscentralen i ett fall hade fattat sitt beslut först mer än ett år och nio månader efter att patientskadenämnden hade gett sin rekommendation om hur ärendet skulle avgöras. Ärendets behandlingstid var oskäligt lång, och det hade inte lagts fram någon godtagbar orsak till att ersättningsbeslutet hade fördröjts.

Avgörandet OKV/456/1/2012 gällde ett fall där behandlingen av en ansökan om sjukpension hade räckt ungefär ett år och åtta månader vid Folkpensionsanstalten. Det var fråga om ett internationellt sjukpensionsärende, för vars del det enligt utredningen var normalt med en lång behandlingstid. Enligt biträdande justitiekanslern var det aktuella ärendets behandlingstid emellertid oskäligt lång. Klaganden borde dessutom ha fått ett brev med information om att behandlingstiderna för internationella pensionsärenden är betydligt längre än behandlingstiderna för nationella pensionsärenden.

I avgörandet OKV/1346/1/2013 aktualiserades ett fall där Folkpensionsanstalten hade fattat beslut om sjukdagpenning 67 dagar efter att ansökan hade lämnats in. Denna behandlingstid var oskäligt lång. På grund av dröjsmålet vid ärendets behandling fördröjdes också anvisningarna om fortsatta åtgärder i ärendet.

I avgörandet OKV/7/50/2012 konstaterades det att dröjsmålet vid behandlingen av ett ärende vid försäkringsdomstolen delvis hade berott på att ärendet varit på remiss hos Valvira i ett år och tio månader.

I avgörandet OKV/967/1/2014 var det fråga om ett fall där beslutet om beviljande av utkomststöd hade fattats ungefär tre veckor efter att ansökan lämnats in. Vid behandlingen av utkomststödsärendet hade man således försummat att iaktta den behandlingstid som föreskrivs i lagen om utkomststöd.

Avgörandet OKV/1931/1/2013 gällde ett fall där det utkomststöd som skulle betalas till klaganden hade utbetalats från kommunens konto först tre månader efter att utkomststödsbeslutet fattats. Beslutet hade således inte verkställts utan dröjsmål.

I avgörandet OKV/155/1/2013 aktualiserades ett fall där den anmärkning gällande barnskyddsmyndigheternas verksamhet som klaganden framställt till socialtjänstdirektören hade besvarats först efter två år, och först efter att man från justitiekanslersämbetets sida hade gjort en förfrågning om ärendets behandling. I detta ärende konstaterades det att verksamhetsenheterna inom socialvården ska organisera behandlingen av anmärkningar så att motsvarande försummelse inte kan ske i framtiden och så att anmärkningarna blir besvarade på ett tillbörligt sätt och inom en skäligen tid.

I ett annat fall hade behandlingen av en begäran om omprövning av en tjänstemans utkomststödsbeslut räckt nästan sex månader hos grundtrygghetsnämnden. Biträdande justitiekanslern konstaterade att en behandlingstid på nästan sex månader inte kunde betraktas som sådan snabb behandling som lagen kräver. Han konstaterade vidare att den långa behandlingstiden inte kunde motiveras med den resursbrist som kommunen hänvisat till. Kra-

ven på god förvaltning förpliktar myndigheterna att dimensionera sina tjänster på ett sådant sätt att klienternas rättsskydd inte äventyras (OKV/704/1/2012).

Övriga krav på god förvaltning

I avgörandet OKV/550/1/2014 konstaterades det att en ambassad hade avslagit en ansökan om turistvisum på grund av att man inte kunde säkerställa att sökanden hade för avsikt att lämna landet när visumets giltighetstid löpt ut. I beslutet hänvisades det till sökandens socioekonomiska situation, risken för olaglig invandring och situationen i utreselandet, samt till den bedömning som gjorts på basis av dessa faktorer. Ambassadens beslut med anledning av omprövningsbegäran innehöll inte heller i sak några ställningstaganden till saken. Justitiekanslern ansåg att de ovan nämnda hänvisningarna inte utgjorde någon tillräcklig motivering till beslutet. I visumärenden är bristfälliga motiveringar särskilt problematiska med avseende på sökandens rättsskydd, eftersom sökanden inte har möjlighet att söka ändring i beslutet utan bara kan lämna in en ny visumansökan. Justitiekanslern uppmärksammade utrikesministeriet och ambassaden på skyldigheten att i enlighet med förvaltningslagen motivera det beslut som fattas med anledning av en omprövningsbegäran.

I avgörandet OKV/613/1/2012 var det fråga om en exceptionell händelse på Ålands vattenområde. Champagneflaskor hade påträffats i ett skeppsvrak. Ålands landskapsregering hade beslutat skyddsberga flaskorna från vraket, och bett Museiverket ge ett utlåtande om skyddsbergningen. Bergningen hade emellertid genomförts redan innan utlåtandet gavs. Biträdande justitiekanslern ansåg att landskapsregeringen därmed hade handlat i strid med självstyrelselagen och god förvaltning. I samband med skyddsbergningen ha-

de landskapsregeringen dessutom i sina beslut om direkt upphandling underlåtit att i enlighet med god förvaltning iaktta noggrannhet och ett exakt språk, eftersom det inte framgick av beslutet att de uttryckligen gällde direkt upphandling. Ålands landskapsregering hade senare beslutat sälja en del av champagneflaskorna på auktion. Detta förfarande var inte uppenbart lagstridigt eftersom det inte finns någon exakt reglering om saken. Biträdande justitiekanslern ansåg emellertid att landskapsregeringen hade handlat i strid med syftet med lagstiftningen om maritima fornninnen och Europeiska konventionen om skydd för det arkeologiska kulturarvet. Landskapsregeringen hade inte heller tillräckligt väl uppfyllt sin skyldighet att i enlighet med landskapets förvaltningslag och god förvaltning skaffa den information och de utredningar som behövdes för att ärendet skulle kunna avgöras på ett välgrundat sätt.

I ett annat ärende var det fråga om att klaganden hade besökt en polisstation för att utträta ett ärende som berörde ett mopedkort. Klaganden hade dock inte blivit betjänad eftersom denne inte hade bokat tid via det elektroniska tidsbokningssystemet. Detta förfarande var inte korrekt med avseende på den serviceprincip som hör till god förvaltning (OKV/733/1/2013).

I ett fall framgick det att klaganden på förhand skriftligen hade sänt uppgifter för sitt skattekort till en skattebyrå. Uppgifterna hade emellertid inte lagrats i Skatteförvaltningens datasystem. Hos Skatteförvaltningens riksomfattande telefon-tjänst hade klaganden inte fått svar på sin förfrågning som bl.a. gällde huruvida handlingarna hade inkommit till skattebyrån, utan klaganden hade uppmanats ansöka om skattekort på nytt eller besöka en skattebyrå för att utträta sitt ärende. Biträdande justitiekanslern ansåg att Skatteförvaltningens telefon-tjänst i detta fall inte uppfyllde kraven på god förvaltning (OKV/2170/1/2013).

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i ett fall att en utnämningsspromemoria som gällde tillsättandet av en miljörådstjänst inte innehöll tillräckligt noggranna uppgifter om varför utnämningsspromemorian gällde uttryckligen den person som valts till tjänsten. Utnämningsspromemorian motivering var inte heller förenlig med de krav som ställs i förvaltningslagen eller med kraven på god förvaltning (OKV/1650/1/2012).

I ett ärende som gällde rättsskyddet för en studerande framgick det att det årligen fattas upp till 500 000 elevantagningsbeslut i samband med den gemensamma elevansökan. Trots detta fanns det inga bestämmelser om meddelandet av beslut i samband med elevantagningen. Praxisen var att sökanden bara på begäran fick ett skriftligt beslut jämte anvisningar om ändringssökande. Elevantagningsbesluten är emellertid förvaltningsbeslut, som ska ges skriftligen, motiveras och förses med anvisningar om ändringssökande. Myndigheten är skyldig att meddela besluten på eget initiativ. Det är inte möjligt att underlåta att iaktta förvaltningslagen av ändamålsenlighetsskäl. Justitiekanslern gav undervisnings- och kulturministeriet och Utbildningsstyrelsen en anmärkning på grund av att de hade gett anvisningar som inte grundade sig på lag och som var otillräckliga med avseende på tillgodoseendet av studerandenas rättsskydd. Justitiekanslern bad ministeriet, som svarar för den lagstiftning som berör utbildningssektorn, redogöra för vilka åtgärder ministeriet vidtagit i ärendet. Enligt de uppgifter som Utbildningsstyrelsen gav per telefon 15.8.2014 har saken korrigerats på lagstiftningsväg (OKV/59/1/2013).

I avgörandet OKV/1/21/2012 konstaterades det att det inte ännu hade betalats ut någon enda ersättning med stöd av fiskeriersättningslagen för Tana älv, trots att lagen varit gällande i över 20 år. Statens revisionsverk hade sänt sitt beslut i

ärendet till justitiekanslern för kännedom och för eventuella åtgärder. Justitiekanslern konstaterade att det allmänna ska se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. De grundläggande fri- och rättigheterna ska tryggas både med administrativa metoder och vid behov genom lagstiftningsåtgärder. I det aktuella fallet var det jord- och skogsbruksministeriet som skulle se till att fiskeriersättningslagen kan börja tillämpas så fort som möjligt och så att man kan garantera att systemet fungerar i fortsättningen.

I avgörandet OKV/931/1/2012 var det fråga om ett beslut om undantagslov som beviljats av Finlands viltcentral och om verkställigheten av detta beslut. Enligt biträdande justitiekanslerns beslut är det med tanke på ett fungerande rättssystem viktigt att ärenden som gäller undantagslov enligt jaktlagen avgörs i så god tid att det finns en faktisk möjlighet att söka ändring i avgörandet. Finlands viltcentral hade inte handlat lagstridigt i det aktuella fallet, men biträdande justitiekanslern delgav ändå jord- och skogsbruksministeriet sin uppfattning om problemen i anslutning till systemet för ändringssökande.

Avgörandet OKV/1205/1/2013 gällde ett fall där en arbets- och näringsbyrå hade anlitat en privat serviceproducent för jobbsökarträning. Den privata serviceproducentens anställda arbetade i arbets- och näringsbyråns lokaler och hade till uppgift att ge byråns kunder handledning i fråga om utträttandet av ärenden på webben. Webbhandledarna hade inte tillgång till kundregistret. Klagandens besök vid arbets- och näringsbyrån hade inte registrerats i kundregistret eftersom klaganden, ovetande om det, hade kommunicerat med en webbhandledare. Biträdande justitiekanslern konstaterade att arbetskraftsservice ska tillhandahållas på ett jämlikt sätt, och att kunden har rätt att få service trots att han eller hon inte har möjlighet att använda sig av e-tjänster. Dessutom fastslogs det att rättsskyddet och kraven på god förvaltning ska tillgodoses för de kunders del som anlitar arbetskraftsservice också då arbetskraftsförvaltningens uppgifter sköts av privata serviceproducenter.



5

**LAGLIGHETSKONTROLLEN
AV MYNDIGHETER OCH
ANDRA SOM SKÖTER
OFFENTLIGA UPPGIFTER**

ALLMÄNT

Till justitiekanslerns befogenheter hör inte att övervaka eller utvärdera riksdagens lagstiftande verksamhet eller riksdagsledamöternas verksamhet då de agerar inom ramen för sitt uppdrag som riksdagsledamöter. Största delen av de klagomål som riktas mot riksdagen föranleder således inte några egentliga utredningsåtgärder.

Av de klagomål som anfördes angående **justitieförvaltningen** riktade sig största delen mot förfarandet vid domstolarna. De klagomål som riktas mot de allmänna domstolarna, förvaltningsdomstolarna och specialdomstolarna utgör som helhet den mest omfattande kategorin av klagomål som behandlas vid justitiekanslersämbetet. Under verksamhetsåret avgjordes 386 sådana klagomål, medan 372 nya klagomål anfördes inom denna kategori.

Största delen av både de avgjorda och de inkomna domstolsklagomålen gällde de allmänna domstolarna. De flesta klagomålsavgöranden som innefattade påföljder berörde emellertid försäkringsdomstolen och förvaltningsdomstolarna.

I likhet med åren innan var de allvarligaste påföljderna förknippade med ärenden som gällde domares tjänstebrott, vilka togs till behandling på grundval av en anmälan av hovrätten eller polisen, samt med iakttagelser som gjordes i samband med granskningen av straffdomar vid justitiekanslersämbetet. Under verksamhetsåret tilldelades fem tingsdomare en anmärkning för framtiden. I två ärenden som var föremål för

åtalsprövning beslutade justitiekanslern att en tingsdomare skulle åtalas för misstänkt lagstridigt förfarande.

Polisen sände justitiekanslern betydligt fler anmälningar än åren innan om att domare misstänktes ha handlat lagstridigt i samband med sina tjänsteåtgärder. Detta var antagligen åtminstone delvis en följd av att justitiekanslern genom sitt beslut som sändes till Polisstyrelsen förnyade begäran om att dylika ärenden ska anmälas till justitiekanslern. Orsaken till att anmälningsbegäran aktualiserades var bl.a. att det visat sig att det hos polisen förekommit okunskap både om anmälningsskyldigheten och om behörighetsfrågorna i anslutning till undersökningen av dylika ärenden.

Av de klagomål som gällde **inrikesförvaltningen** riktade sig största delen, i likhet med åren innan, mot polisens verksamhet. Polisklagomålen utgör efter domstolsklagomålen den näst största kategorin av klagomål som anföras hos justitiekanslern. Under verksamhetsåret inleddes 349 polisklagomål, medan en aning fler sådana klagomål avgjordes, nämligen 376. Största delen av både de inkomna och de avgjorda polisklagomålen riktade sig mot polisens verksamhet i egenkap av förundersökningsmyndighet. Åtgärder föranleddes i synnerhet av dröjsmål vid förundersökningen. Med anledning av det dröjsmål som förekommit vid en förundersökning tilldelades bl.a. fyra polismän en anmärkning i ett ärende som justitiekanslern undersökte på eget initia-

tiv. Två polismän tilldelades likaså en anmärkning i ett klagomålsärende som gällde husrannsakan. I de klagomål som inte föranledde några åtgärder var det oftast fråga om att målsäganden var missnöjd med att ingen förundersökning hade inletts i ärendet, med att förundersökningen inte varit tillräckligt grundlig eller med att den inte genomförts tillräckligt snabbt.

Mot andra myndigheter inom inrikesförvaltningen anfördes klagomål betydligt mer sällan. Bland de avgjorda klagomålen föranledde utöver polisklagomålen också klagomål som gällde räddningsmyndigheterna och Nödcentralverket åtgärder under verksamhetsåret.

Av de klagomål som gällde **finansförvaltningen** riktade sig största delen, i likhet med åren innan, mot den kommunala självstyrelsen. Den näst största kategorin av ärenden bestod av klagomål som riktade sig mot Skatteförvaltningens verksamhet. I vissa av klagomålen inom detta verksamhetsområde uppmärksammade klagandena upplevda missförhållanden i lagstiftningen och bad justitiekanslern ingripa i riksdagens bruk av sin lagstiftningsmakt. Enligt lagen om justitiekanslern i statsrådet har justitiekanslern rätt att lägga fram förslag till utveckling och ändring av lagstiftning och andra bestämmelser, om det vid övervakningen har visat sig att det finns brister eller motsägelser i dessa eller om de i rättsskipningen eller förvaltningen har föranlett osäkerhet eller olika tolkningar.

De klagomålsärenden gällande finansförvaltningen som föranledde åtgärder under verksamhetsåret berörde bl.a. avgörandenas motiveringar, behandlingens snabbhet, jämlikheten, de grunder för god förvaltning som anges i förvaltningslagen och förvaltningslagens processuella bestämmelser. Bland de kvalitativa kriterierna på god förvaltning uppmärksammades noggrannheten i myndigheternas verksamhet och förfarandets korrekthet.

I samband med de klagomål som gällde **undervisningsförvaltningen** aktualiserades bl.a. användningen av mobiltelefoner i skolor som en särskild kategori av ärenden. Justitiekanslern konstaterade i ett av sina avgöranden att elevernas rätt till jämlik grundläggande utbildning åtminstone förutsätter att alla elever avgiftsfritt har tillgång till en apparat som gör det möjligt för dem att delta i undervisningen och utföra sina uppgifter. Justitiekanslern avgjorde också ett ärende där han fastslog att en skola inte hade lagstadgad behörighet att begränsa elevernas rätt att använda mobiltelefoner på grundval av den strålningsrisk telefonerna medför.

Klagomål anfördes också angående praxisen i samband med religionsutövningen i skolor, narkotikatest i skolor samt problem i anslutning till den gemensamma elevantagningen. Inom undervisnings- och kulturförvaltningen föranleddes dessutom åtgärder med anledning av klagomål som berörde Museiverkets verksamhet i samband med arkeologiska projekt.

Inom **arbets- och näringsförvaltningen** anfördes flera klagomål mot arbets- och näringsbyråernas förfarande i ärenden som gällde arbetskraftservice. Justitiekanslern vidtog åtgärder bl.a. med anledning av klagomål som berörde tillbörlig service vid en arbets- och näringsbyrå, handledning i samband med sökandet av arbetslöshetsförmåner, dröjsmål vid utfärdandet av ett arbetskraftspolitiskt utlåtande samt förfarandet vid sändandet av jobbanbud och en intervjukallelse. Andra klagomål gällande arbets- och näringsförvaltningen som föranledde åtgärder under verksamhetsåret berörde bl.a. tjänstetillsättningsförfarandet vid närings-, trafik- och miljöcentralerna och frågan om huruvida tjänstemännen vid en närings-, trafik- och miljöcentral hade gett ett bolag tillbörliga råd och tillbörlig handledning i fråga om bolagets möjligheter att tillhandahålla sådana tjänster som avses i lagen om främjande av integration.

Av de åtgärdsavgöranden som berörde **social- och hälsovården** år 2014 gällde ett avgörande social- och hälsovårdsministeriet. Ärendet gällde det riksomfattande vårdanmälningsregistret, som innehåller personbeteckningar och känsliga personuppgifter bl.a. om hälsovårdscentralbesök inom öppenvården. Vårdanmälningsregistret, som upprätthålls av Institutet för hälsa och välfärd, är ett personregister. Detaljerade bestämmelser om registret har utfärdats på förordningsnivå. Grundlagen förutsätter emellertid att det ska finnas tillräckligt omfattande och detaljerade bestämmelser om ett personregister på lagnivå. Riksdagens grundlagsutskott har i sina utlåtanden om olika lagförslag fastställt riktlinjer för vilka typer av frågor som åtminstone ska regleras i lag. Bestämmelserna om vårdanmälningsregistret uppfyller inte grundlagens krav på författningstyp eller på hur omfattande och detaljerade bestämmelserna ska vara. Biträdande justitiekanslern gav social- och hälsovårdsministeriet, som svarar för lagstiftningen om vårdanmälningsregistret och de övriga riksomfattande hälso- och sjukvårdsregistren, en anmärkning på grund av att den grundlagsstridiga situationen fortgått under en lång tid trots att ministeriet haft kännedom om saken. Biträdande justitiekanslern motiverade sin åtgärd också med att det var fråga om lagstiftning med stöd av vilken en stor mängd mycket känsliga uppgifter insamlas. Social- och hälsovårdsministeriet meddelade med anledning av beslutet justitiekanslersämbetet att ministeriet skulle vidta åtgärder för att se till att lagstiftningen om vårdanmälningsregistret blir förenlig med grundlagen.

Största delen av de klagomål som gällde social- och hälsovårdsförvaltningen riktade sig mot kommunerna. I klagomålen kritiserades kommunernas förfarande i synnerhet i utkomststöds- och barnskyddsärenden. Ofta anfördes också klagomål gällande barnatillsyningsmannens förfarande,

tillgången till service för äldre och handikappade samt verksamheten inom hälso- och sjukvården.

I de klagomål som berörde utkomststödet riktades det ofta kritik mot att utkomststöd inte alls hade beviljats eller mot utkomststödet belopp. Det hör emellertid inte till justitiekanslerns behörighet att ta ställning till sådana frågor. I dessa fall anvisades klagandena att söka ändring i beslutet. I åtgärdsavgörandena togs däremot ställning bl.a. till dröjsmål vid behandlingen av en utkomststödsansökan och omprövningsbegäran, till verkställigheten av ett utkomststödsbeslut och till huruvida en blankett för ansökan om utkomststöd var korrekt eller inte.

Angående barnskyddsärenden anfördes många klagomål. I klagomålen riktades det ofta kritik mot brådskande placeringar och omhändertaganden samt mot placeringar utom hemmet. I de fall där klaganden hävdade att det saknats förutsättningar för en brådskande placering eller ett omhändertagande, anvisades klaganden att använda sig av ordinarie rättsmedel. De som anfört klagomål över beslut om begränsning av kontakter anvisades likaså att söka ändring i beslutet. I de svar som gavs med anledning av klagomål gällande begränsning av kontakter informerades klagandena även om rätten att få ett skriftligt och motiverat beslut om begränsningarna. I åtgärdsavgörandena uppmärksammades också barnskyddsmyndigheterna på saken. I de åtgärdsavgöranden som berörde barnskyddet togs dessutom ställning till registreringen av klientuppgifter, behandlingen av dokumentbegäranden, samarbetet mellan ett omhändertaget barns föräldrar och myndigheterna samt den rådgivning som ska tillhandahållas klienten.

I de övriga åtgärdsavgöranden som berörde social- och hälsovården inom kommunerna accentuerades principerna om god förvaltning, dvs. skyldigheten att besvara förfrågningar och rådgivningsskyldigheten, skyldigheten att se till att an-

sökningar och anmärkningar behandlas snabbt samt rätten att få ett beslut och skyldigheten att motivera beslutet. I flera fall togs också ställning till behandlingen av dokument- och informationsbegäranden och till behandlingen av sekretessbelagda uppgifter.

Inom **miljöförvaltningen** undersöktes förfarandet vid närings-, trafik- och miljöcentralen när det gällde tillsynen över lagenligheten och tillståndsenligheten i fråga om gruvbolaget Talvivaaras verksamhet. I samband med detta samhälleligt viktiga laglighetskontrollärende undersöktes även utövningen av prövningsrätt i sammanhanget, samt principerna för bruket av administrativa tvångsmedel och valet av åtgärder, med beaktande av bakomliggande värderingar och målsättningar. Ur laglighetskon-

trollens synvinkel låg fokus vid granskningen på myndighetens skyldighet att med beaktande av situationen som helhet bruka nödvändiga administrativa tvångsmedel i den situation där verksamhetsutövaren bröt mot miljöskyddslagens bestämmelser och mot de förpliktelser som fastställts i miljötillståndet. Inom laglighetskontrollen utgjordes den centrala frågan således av huruvida tillräckligt verkningsfulla tillsynsmetoder och administrativa tvångsmedel hade brukats vid rätt tid, dels när det gällde utövningen av effektiv och verksam tillsyn och dels när det gällde myndighetens prövningsrätt vid valet av åtgärder.

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

UTRIKESFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

BESKICKNINGARNA

En ambassads förfarande i ett turistvisumärende

En ambassad hade fattat beslut om att avslå en ansökan om turistvisum på grund av att man inte kunde säkerställa att sökanden hade för avsikt att lämna Finland när visumets giltighetstid löpt ut. Ambassadens beslut med anledning av klagandens begäran om omprövning av det ursprungliga beslutet innehöll inte i sak några ställningstaganden till det som framfördes i omprövningsbegäran, fränsett ett allmängiltigt konstaterande om att det i omprövningsbegäran inte hade lagts fram några omständigheter med stöd av vilka beslutet om avslag av visumet borde ha ändrats eller undanröjts. I beslutet hänvisades det bl.a. till sökandens socioekonomiska situation, risken för olaglig invandring och situationen i utreselandet, samt till den bedömning som gjorts på basis av dessa faktorer. Justitiekanslern ansåg emellertid att dessa hänvisningar de facto inte utgjorde någon motivering till varför man inte ansett det vara möjligt att försäkra sig om att sökanden hade för avsikt att lämna mållandet efter att visumets giltighetstid löpt ut. Detta var problematiskt med avseende på sökandens rättsskydd, särskilt eftersom sökanden inte hade möjlighet

att besvära sig över beslutet hos domstolen utan bara kunde lämna in en ny visumansökan. Justitiekanslern uppmärksammade utrikesministeriet och ambassaden på skyldigheten att i enlighet med 191 a § 1 mom. i utlänningslagen och 49 g § 1 mom. i förvaltningslagen motivera det beslut som fattas med anledning av en begäran om omprövning av ett beslut om avslag av en visumansökan (OKV/550/1/2014; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Laura Pyökäri).

Ställningen för s.k. lokalt anställda vid beskickningarna inom utrikesförvaltningen

Till justitiekanslersämbetet inkom under verksamhetsåret flera klagomål som berörde ställningen för s.k. lokalt anställda vid finska beskickningar. Klagomålen föranledde inte några åtgärder, men de visade ändå på att de bestämmelser och anvisningar som gäller lokalt anställda, dvs. personer som står i arbetsavtalsförhållande till beskickningarna, eventuellt inte är tillräckliga med avseende på de lokalt anställdas rättsskydd.

Enligt den utredning som erhållits i ärendet finns det vid beskickningarna dels utstationerad personal som står antingen i tjänsteförhållande eller i arbetsavtalsförhållande till utrikesministeriet och dels personer som står i arbetsavtalsförhållande till beskickningen. I det aktuella fallet var det fråga om de sist nämnda personernas ställning.

Wienkonventionerna om diplomatiska förbindelser och konsulära förbindelser (FördrS 4/1970 och 50/1980) ger den utstationerade personalen en särställning i stationeringslandet. På grundval av konventionernas internationellt rättsliga principer bestäms det i stationeringslandets lagstiftning och i staternas inbördes avtal om social trygghet och beskattning att den utstationerade personalen inte omfattas av stationeringslandets lagstiftning om tjänste- och arbetsavtalsförhållanden, social trygghet och beskattning. På den utstationerade personalens anställningsförhållanden är det möjligt att tillämpa enbart Finlands lagstiftning samt eventuella finska statliga tjänste- och arbetskollektivavtal.

De anställda som inte hör till den utstationerade personalen omfattas däremot i princip av stationeringslandets jurisdiktion, på samma sätt som de som bor i stationeringslandet. När det gäller rättsliga frågor i anslutning till anställningsförhållandet bestäms ställningen för denna personalgrupp enligt allmänna arbetsrättsliga och övriga civilrättsliga bestämmelser. Enligt den finska arbetsavtalslagen bestäms den lag som tillämpas på arbetsavtal av internationell karaktär enligt den i Rom den 19 juni 1980 ingångna konventionen om tillämplig lag för avtalsförpliktelser (nedan Romkonventionen). Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 593/2008 om tillämplig lag för avtalsförpliktelser (Rom I-förordningen) blev tillämplig den 17 december 2009. I Romkonventionen och Rom I-förordningen är utgångspunkten att parterna har rätt att avtala om tillämplig lag, men för att skydda arbetstagaren förpliktar de i sista hand parterna att iaktta den tvingande lagstiftningen i den stat som vid avsaknad av laghänvisningar skulle tillämpas på arbetsavtalet enligt konventionen eller förordningen.

Beträffande rättsskyddet för lokalt anställda ansåg justitiekanslern, på det sätt som närmare framgår av avgörandet, att det på grundval av

det till buds stående materialet verkade som om den som rekryteras till ett arbetsavtalsförhållande vid en beskickning utgående från de gällande anvisningarna och den befintliga regleringen i praktiken har svårt att sluta sig till om någon domstol över huvud taget är behörig att behandla en eventuell tvist som berör anställningsförhållandet, och vilken stats domstol det i så fall är fråga om. Även om domstolarna själva i sista hand avgör om de är behöriga att pröva en talan eller inte, skulle det dock finnas skäl att redan innan anställningen börjar ge den som rekryteras till en beskickning en konkret redogörelse för de frågor som hänför sig till de till buds stående rättsmedlen vid beskickningen i fråga. Därmed skulle de som blir rekryterade få kännedom om de rättsmedel som enligt utrikesministeriets eller beskickningens uppfattning är tillämpliga i deras egen situation.

Justitiekanslern konstaterade även att det är svårt för den som blir rekryterad till ett arbetsavtalsförhållande att på grundval av den befintliga regleringen utreda vilka anställningsvillkor som kommer att tillämpas på arbetsavtalsförhållandet.

På grundval av det till buds stående materialet ansåg justitiekanslern att ställningen varken för den lokalt anställda personalen eller för beskickningarnas personal över lag verkade vara tillräckligt tydlig. Detta gällde i synnerhet frågan om huruvida de anställda kan vända sig till de finska arbetarskyddsmyndigheternas sida eller inte. Enligt den gällande lagstiftningen hör beskickningarna inte till ansvarsområdet för något av Regionförvaltningsverkets arbetarskyddsdistrikt. Den erhållna utredningen visar emellertid att det inte i rättsligt avseende skulle vara omöjligt att arbetarskyddsmyndigheternas tillsynsbefogenheter i lagstiftningen utsträcks att omfatta också beskickningar. Däremot är det en annan fråga i vilken utsträckning det skulle vara möjligt att realisera tillsynen för beskickningarnas del.

Justitiekanslern konstaterade vidare att det enligt det till buds stående materialet verkar finnas mycket knapphändig reglering gällande ställningen för lokalt anställda. Den knapphändiga regleringen ger i praktiken beskickningarna mycket omfattande prövningsrätt beträffande de lokalt anställdas ställning. Den begränsade regleringen kan delvis motiveras med att den lokala tvingande arbetslagstiftningen enligt utredningen blir tillämplig på lokalt anställda. Å andra sidan kan man på grundval av utredningen konstatera att det är uppenbart att den lagstiftning som blir tillämplig på de lokalt anställdas arbetsavtal i stor utsträckning lämnar rum för avtalsfrihet, vars utövning för närvarande styrs bara av utrikesministeriets norm 17/2009.

Justitiekanslern delgav utrikesministeriet sina ställningstaganden, som närmare framgår av avgörandet. Justitiekanslern gjorde en framställning om att utrikesministeriet skulle överväga att i samarbete med övriga behöriga ministerier (t.ex. justitieministeriet, arbets- och näringsministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet) närmare utreda huruvida det i ljuset av de ovan nämnda ställningstagandena finns skäl att precisera anvisningarna och eventuellt också regleringen om de lokalt anställdas ställning.

Justitiekanslern bad utrikesministeriet senast 31.8.2015 meddela vilka åtgärder ministeriet vidtagit i ärendet (OKV/9/50/2013; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Laura Pyökäri).

JUSTITIEFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

MINISTERIERNA

Justitieministeriets förfarande vid besvarandet av en skrivelse

Av ett klagomål framgick det att klaganden hade tillställt justitieministeriet en skrivelse som klaganden ansåg att ministeriet inte alls hade behandlat eller avgjort.

Enligt utredningen av den konsultativa tjänsteman som ansvarade för ärendet vid ministeriet utgjorde skrivelsens innehåll och de andra omständigheter som refererats i utredningen orsaken till att klagandens skrivelse inte hade besvarats.

Justitiekanslern konstaterade att klaganden hade framställt uttryckliga yrkanden mot justitieministeriet i sin skrivelse. Det var uppenbart att klaganden var ovisst om vad som hade hänt med skrivelsen vid ministeriet. Med beaktande av skrivelsens karaktär och sakinnehåll förstod justitiekanslern å andra sidan att det i viss mån varit oklart hur klagandens skrivelse kunde ha besvarats på ett ändamålsenligt sätt. Av de omständigheter som presenterats i utredningen kunde man enligt justitiekanslerns uppfattning emellertid inte direkt dra den slutsatsen att klagandens skrivelse helt och hållet kunde lämnas obesvarad.

På grundval av en helhetsbedömning av saken ansåg justitiekanslern att det med hänsyn till principen om god förvaltning, som framgår av 21 §

i grundlagen, skulle ha varit motiverat att ge klaganden ett skriftligt svar – till den del det skulle ha varit möjligt och ändamålsenligt att besvara skrivelsen – med beaktande av de allmänna synpunkter på besvarandet av skrivelser som presenterats i justitiekanslerns beslut.

Justitiekanslern delgav den konsultativa tjänsteman som behandlat ärendet sina synpunkter på iakttagandet av kraven på god förvaltning vid besvarandet av skrivelser (OKV/1626/1/2012; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Markus Löfman).

DOMSTOLARNA

En tingsdomare åtalades för felaktigt förfarande i ett konkursärende

Polisen hade gjort en anmälan till justitiekanslersämbetet om en undersökningsbegäran som hade framställts angående en tingsdomare. Undersökningsbegäran och den förundersökning som genomfördes med anledning av undersökningsbegäran gällde misstänkt brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet.

Tingsdomaren hade behandlat ett konkursärende där gäldenärsbolaget i sitt yttrande hade meddelat tingsrätten att bolaget motsatte sig konkursansökan. Bolaget hade inte gett sitt samtycke till att ärendet skulle behandlas i tingsrättens kansli. Tingsdomaren hade trots detta behandlat och avgjort ärendet i tingsrättens kansli

och bestämt att bolaget skulle försättas i konkurs, samt utsett en advokat till boförvaltare. Bolaget hade besvärat sig över konkursbeslutet hos hovrätten, som konstaterade att tingsrätten hade handlat felaktigt då ärendet i strid med konkurslagens bestämmelser hade behandlats genom skriftligt förfarande. Hovrätten upphävde tingsrättens beslut och återförvisade ärendet till tingsrätten för behandling.

Ifall gäldenären motsätter sig en konkursansökan ska saken enligt konkurslagen behandlas vid ett sammanträde, om inte gäldenären samtycker till att behandlingen sker i kansliet. För att saken ska behandlas vid ett sammanträde räcker det enligt konkurslagens förarbeten bara med att gäldenären motsätter sig behandling i kansliet. Gäldenären behöver alltså inte framföra någon motivering till detta. Vid behandlingen av ett konkursärende iaktas enligt konkurslagen i tillämpliga delar vad som bestäms om behandlingen av ansökningsärenden. I konkurslagens förarbeten konstaterades det emellertid att konkurslagen fortsättningsvis innehåller vissa specialbestämmelser om konkursförfarandet som ska iaktas i stället för allmän lag. Dessa specialbestämmelser gäller bl.a. behandlingen av en konkursansökan.

Då domaren blev hörd vid förundersökningen hänvisade denne till 8 kap. i rättegångsbalken, som tillämpas på behandlingen av ansökningsärenden, samt till tolkningen av rättegångsbalkens övriga tillämpliga processuella bestämmelser och konkurslagens processuella bestämmelser som en helhet. Tingsdomaren ansåg sig inte ha gjort sig skyldig till ett brott eller till något annat förfarande som i rättsligt avseende skulle ha varit klandervärt. Enligt justitiekanslern skulle emellertid enbart konkurslagens bestämmelser tillämpas i det aktuella fallet, inte de bestämmelser i rättegångsbalkens 8 kap. som gäller anordnandet av sammanträdesbehandling och som tingsdoma-

ren åberopat i samband med förundersökningen. Tingsdomaren hade således enligt justitiekanslerns uppfattning brutit mot sin tjänsteplikt enligt bestämmelser om tjänsteutövningen, då domaren hade behandlat konkursansökan i tingsrättens kansli trots att gäldenären hade motsatt sig ansökan och inte hade samtyckt till att ärendet skulle behandlas i kansliet.

Enligt det som anförts i justitiekanslerns beslut var tingsdomarens förfarande ägnat att allvarligt äventyra förtroendet för myndighetsverksamheten, och förfarandet verkade också i betydande utsträckning ha kränkt eller äventyrat enskilda personers intressen. Det hade inte uppdragats några sådana faktorer på grundval av vilka gärningen med hänsyn till sin menlighet och skadlighet samt andra omständigheter i anslutning till den kunde anses vara ringa bedömd som en helhet.

Justitiekanslern konstaterade att det i det aktuella fallet således fanns sannolika skäl att misstänka att tingsdomaren genom sitt förfarande hade gjort sig skyldig till brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. Justitiekanslern bad riksåklagaren vidta åtgärder för att i enlighet med beslutet väcka åtal mot tingsdomaren (OKV/34/31/2012; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Markus Löfman).

En tingsdomare åtalades för försummelser i tvångsmedelsärenden

Två ärenden som gällde frigivning av en häktad hade behandlats vid en tingsrätt. Den häktade var emellertid inte själv närvarande vid behandlingen. Tingsrätten hade i båda fallen bestämt att den häktade skulle frigges. Tingsrätten hade emellertid inte genast underrättat det fängelse där den häktade hölls i förvar om frigivningsbeslutet, utan först efter att en utomstående aktör hade kontaktat tingsrätten. Den tingsdomare som hade

behandlat ärendena bestred inte de beskrivna händelseförloppen då domaren blev hörd i samband med förundersökningen.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att det var tingsdomaren som i sista hand ansvarade för det inträffade. Eftersom tingsdomaren i båda fallen hade försummat att vidta behövliga åtgärder för att säkerställa att det fängelse där den häktade hölls i förvar fick kännedom om frigivningsbeslutet, hade tingsdomaren brutit mot sin tjänsteplikt enligt de bestämmelser och föreskrifter som ska iaktas vid tjänsteutövningen. På grundval av det som nämnts i beslutet bedömde justitiekanslern att de försummelse tingsdomaren misstänktes ha gjort sig skyldig till skulle granskas som två skilda gärningar. Dessutom fanns det skäl att bedöma huruvida de gärningar tingsdomaren misstänktes för skulle betraktas som ringa på det sätt som enligt rekvisitet för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet skulle innebära att det inte var fråga om straffbara gärningar.

Som det väsentligaste i detta sammanhang framhöll justitiekanslern att den personliga friheten är en av de centralaste grundläggande fri- och rättigheterna och att ett frihetsberövande och därmed förenade begränsningar av rörelsefriheten alltid ska grunda sig på lag. Tingsdomaren skötte i samband med avgörandet av de aktuella ärendena ett ansvarskrävande domaruppdrag, där tingsdomaren utövade betydande offentlig makt som direkt riktade sig mot enskilda individer. Justitiekanslern konstaterade att en domare med hänsyn till individens rättsskydd förutsätts iaktta särskild noggrannhet i dylika situationer. I det aktuella fallet var det nämligen inte bara fråga om sådana processuella aspekter som skulle ha saknat nämnvärd betydelse med tanke på tjänsteutövningen eller enskilda personers intressen.

I det första fallet hade den berörda personen till följd av tingsdomarens försummelse varit häktad utan laglig grund i två månader. Personen i

fråga avtjänade dock samtidigt ett fängelsestraff, men personens möjligheter att hålla kontakt med andra hade begränsats på det sätt som framgick av häktningsbeslutet. I det andra fallet hade den berörda personen till följd av tingsdomarens försummelse varit häktad utan laglig grund i över två veckor, trots att personen inte alls borde ha varit frihetsberövad under denna tid.

Justitiekanslern konstaterade att de gärningar som tingsdomaren misstänktes för inte kunde betraktas som ringa på det sätt som enligt rekvisitet för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet skulle innebära att det inte var fråga om straffbara gärningar.

Tingsdomaren hördes vid förundersökningen som misstänkt för brott också med anledning av att tingsdomaren i det fall där det ogrundade frihetsberövandet pågått i över två veckor misstänktes ha gjort sig skyldig till frihetsberövande av oaktsamhet. Tingsdomaren bestred dock detta. Enligt tingsdomarens uppfattning var det fråga om ett fel som inträffat i det tekniska arbetet.

Justitiekanslern konstaterade emellertid att tingsdomaren hade orsakat det nämnda frihetsberövandet genom sitt oaktsamma handlande. I synnerhet med beaktande av att det ogrundade frihetsberövandet hade varat tämligen länge var det enligt justitiekanslerns uppfattning uppenbart att den gärning som tingsdomaren misstänktes ha gjort sig skyldig till inte kunde betraktas som ringa på det sätt som avses i bestämmelsen om frihetsberövande av oaktsamhet.

Det fanns således sannolika skäl att misstänka att tingsdomaren genom sina gärningar hade gjort sig skyldig till ett fall av frihetsberövande av oaktsamhet och till två fall av brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. Justitiekanslern bad riksåklagaren vidta åtgärder för att väcka åtal mot tingsdomaren.

Tingsdomaren blev vid förundersökningen hörd som brottsmisstänkt också med anledning av att den häktade i ett av de ovan beskriv-

na fallen, då denne i egenskap av målsägande blev hörd vid förundersökningen, hävdade att tingsdomaren vid häktningssammanträdet hade gjort sig skyldig till osakligt språkbruk. Enligt justitiekanslern kunde man på grundval av förundersökningen sluta sig till att tingsdomaren vid sammanträdet, genom att anspela på målsägandens bristande förstånd, i diskutabla ordalag hade uttryckt ogillande över att målsäganden inte varit tyst trots att denne uppmanats till det.

Enligt det som anförts i justitiekanslerns beslut fanns det dock inte några bevis för att tingsdomaren skulle ha handlat uppsåtligt, vilket innebar att rekvisitet för ärekränkning inte uppfylldes. Justitiekanslern betonade emellertid att en tjänsteman enligt 14 § 2 mom. i statstjänstemannalagen ska uppträda så som hans ställning och uppgifter förutsätter. Detta lagrum ställer också krav på språkbruket i samband med tjänsteutövningen. Språkbruket ska vara förenligt med sådant sakligt uppträdande som krävs av en tjänsteman.

Med beaktande av tingsdomarens förfarande samt de allmänna aspekterna i anslutning till ärendet, ansåg justitiekanslern att tingsdomaren hade handlat i strid med 14 § 2 mom. i statstjänstemannalagen. Med tanke på de omständigheter, den situation och det saksammanhang som det enligt vittnesutsagorna var fråga om i samband med tingsdomarens förfarande ansåg justitiekanslern emellertid att gärningen var ringa på det sätt som enligt rekvisitet för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet innebar att det inte var fråga om en straffbar gärning. Den gärning tingsdomaren misstänktes för uppfyllde således inte rekvisitet för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet och inte heller rekvisitet för något annat tjänstebrott. Tingsdomaren hade dock enligt justitiekanslern handlat i strid med 14 § 2 mom. i statstjänstemannalagen. Justitiekanslern delgav tingsdomaren sin uppfattning (OKV/12/31/2013; ärendet

avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Markus Löfman).

En tingsdomare gavs en anmärkning för ett lagstridigt straff

En hovrätt underrättade under verksamhetsåret justitiekanslern om ett fall där en tingsrätt hade dömt svaranden i ett brottmål till fängelsestraff för snatterier. Eftersom straffet för snatteri emellertid enligt lagen är böter, hade tingsrätten dömt svaranden till ett strängare straff än vad som föreskrivs för de brott som tillräknats svaranden. Tingsrättens förfarande stred således mot den straffrättsliga legalitetsprincipen, som framgår av grundlagen. Hovrätten lindrade straffet till ett bötesstraff.

Justitiekanslern gav tingsdomaren en anmärkning för framtiden. Se även s. 114 (OKV/38/31/2013; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Petri Martikainen).

Högsta domstolens president sände e-postmeddelanden till riksdagsledamöter

Under verksamhetsåret avgjorde justitiekanslern ett antal klagomål där det på grundval av uppgifter som förekommit i offentligheten riktades kritik mot högsta domstolens presidents agerande då denne hade sänt e-postmeddelanden till vissa riksdagsledamöter. Klagandena ansåg att detta förfarande stred mot läran om statsmaktens tredelning.

Högsta domstolens president hade enligt sitt meddelande till justitiekanslern då och då, efter att ha blivit hörd i riksdagens utskott, i efterhand sänt tilläggsmaterial till utskottet. Dessutom hade presidenten enligt sin utsaga för vana att tillsända olika aktörer, även vissa riksdagsledamöter, så-

dant rättsligt material som presidenten ansåg vara av allmänt intresse. Presidenten hade inte, enligt sin egen minnesbild av saken, på eget initiativ tillställt riksdagsledamöter ställningstaganden till eller synpunkter på lagstiftningsprojekt utan att först ha blivit hörd om saken i riksdagens utskott.

Fördelningen av statliga uppgifter regleras i 3 § i grundlagen. Denna paragraf hindrar de statsorgan som nämns i paragrafen från att bruka sådana befogenheter som inte hör till dem. Det skulle t.ex. vara olämpligt ifall statsrådet eller riksdagen skulle försöka påverka en oberoende domstols avgörande i ett enskilt rättsskipningsärende eller ifall en domstolsledamot på ett sätt som inte är förenligt med domstolens behörighet skulle försöka påverka verkställigheten av ett laga kraft vunnet domstolsbeslut.

En domstolsledamots strävan efter att påverka ett lagförslag som är föremål för behandling hos riksdagen är däremot i princip inte en lika känslig fråga med avseende på läran om statsmaktens tredelning som t.ex. ett ovan beskrivet ingrepp i utövningen av den dömande makt som hör till de oberoende domstolarna. Rättsskiparnas erfarenheter och sakkunskap kan vara av betydelse i samband med stiftandet av lagar, vilket även visas av att riksdagens utskott kallar in representanter för domstolarna för att bli hörda angående författningsförslag som är under behandling vid riksdagen.

Med tanke på förtroendet för statsmaktens tredelning ansåg justitiekanslern att det är viktigt att den inbördes kommunikationen mellan lagstiftaren, förvaltningen och domstolarna är så öppen och offentlig som möjligt, varvid den även kan kontrolleras och bedömas av utomstående. Med avseende på detta ansåg justitiekanslern att högsta domstolens president hade agerat väl då presidenten efter att ha blivit hörd i ett utskott hade försett utskottet med tilläggsinformation om vissa frågor. Presidenten hade i allmänhet sänt

tilläggsinformationen förutom till den riksdagsledamot som aktualiserat frågan även till utskottets ordförande, så att ordföranden kunde bedöma det eventuella behovet av att delge hela utskottet informationen. Detta tillvägagångssätt säkerställde att kommunikationen skedde öppet och att den förmedlade informationen fanns tillgänglig för hela utskottet och kunde kommenteras av alla utskottsmedlemmar.

Efter riksdagens plenardebatt om en regeringsproposition hade högsta domstolens president sänt ett e-postmeddelande till vissa av de riksdagsledamöter som hållit anföranden om saken vid plenumsammanträdet. I sina anföranden hade dessa riksdagsledamöter hänvisat till högsta domstolens avgöranden gällande *ne bis in idem*-förbudet och bl.a. konstaterat att ett av högsta domstolens avgöranden utgjorde orsaken till att det var bråttom med att ändra lagstiftningen.

Generellt kan man konstatera att det särskilt i en sådan situation där en av landets högsta tjänstemän sänder ett meddelande bara till vissa riksdagsledamöter kan uppfattas vara fråga om en strävan efter att påverka riksdagsledamöternas verksamhet, i synnerhet om meddelandet berör riksdagsledamöternas anföranden eller andra ställningstaganden som anknyter till riksdagsmandatet. En sådan konstellation medför således i princip lätt spekulationer om motivet för meddelandet. Det meddelande som högsta domstolens president hade sänt till vissa riksdagsledamöter innehöll emellertid varken kritik mot någon enskild riksdagsledamot eller några synpunkter på hur riksdagen borde agera vid behandlingen av lagförslaget i fråga, och än mindre påtryckningar i någon riktning.

Högsta domstolens presidents förfarande föranledde inte några åtgärder från justitiekanslerns sida (OKV/883/1/2014 och OKV/1026/1/2014, ärendena avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Petri Martikainen).

Förfarandet för utnämning av de högsta domstolarnas ledamöter

Justitiekanslern bedömde på grundval av ett klagomål förfarandet för utnämning av ledamöterna vid de högsta domstolarna. Han dryftade, på det sätt som närmare framgår av beslutet, behoven av att utveckla förfarandet och ansåg att justitieministeriets planer på att utvärdera reformbehovet var befogade. Justitiekanslern sände kopior av sitt beslut, den utredning som inhämtats i ärendet och klagandens skrivelser till justitieministeriet för att ministeriet skulle kunna utnyttja dem i samband med bedömningen av reformbehovet (OKV/1350/1/2012; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Petri Martikainen).

Osakligt förfarande vid hovrätten

I ett klagomål riktades det kritik mot förfarandet vid en hovrätt. Den jämställdhets- och lika-behandlingsutredning (särskilda utredning) som hade utarbetats vid hovrätten visade nämligen att det hade förekommit osakligt språkbruk vid hovrätten, vilket tog sig uttryck i rasistiska vitsar och formuleringar som var nedvärderande mot olika minoriteter. Enligt den särskilda utredningen hade det också under pauserna mellan sessionerna framförts kritik som förringade biträdena, parterna och tolkarna. I samband med det inbördes umgänget mellan de anställda förekom dessutom verbal mobbning och förnedring, samt sexuella trakasserier i synnerhet under personalfester. Hovrätten gav en utredning med anledning av klagomålet.

På grundval av det till buds stående materialet framgick det inte att osakligt språkbruk som berörde kunderna skulle ha förekommit inför parterna, utan detta hade förekommit bakom stängda dörrar. Det framgick inte heller att

det förfarande som beskrevs i den särskilda utredningen skulle ha inverkat på hovrättens rättsskipningsverksamhet. Enligt justitiekanslern var det emellertid klart att dylikt uppträdande inte skulle få förekomma. Justitiekanslern konstaterade generellt att också hovrättens interna diskussioner kan äventyra förtroendet för rättsvårdens objektivitet och korrekthet, ifall de kommer ut i offentligheten själv och framför allt på dess ledning att se till att myndigheten ger en förtroendeingivande bild av sig själv. Justitiekanslern betonade särskilt att arbetsgivaren är skyldig att ingripa i allt slags lagstridigt uppträdande eller annat sådant osakligt uppträdande som beskrevs i den särskilda utredningen (även sexuella trakasserier och motsvarande).

Den särskilda utredningen innehöll en förteckning över rekommenderade fortsatta åtgärder. Enligt hovrättens president hade dessa åtgärder i stor utsträckning vidtagits. Justitiekanslern kunde inte på rättslig grund bedöma att de nämnda åtgärderna skulle ha varit otillräckliga eller annars sådana att han skulle ha haft skäl att befatta sig med saken till denna del. Sammanfattningsvis konstaterade justitiekanslern att det i första hand ankom på hovrättens ledning att följa upp åtgärdernas inverkan.

Justitiekanslern gjorde i sitt beslut även en mer generell bedömning av hovrättens åtgärder för att främja likabehandling. Hovrätten ombads med avseende på denna bedömning i sin utredning redogöra för vilka åtgärder hovrätten vidtagit för att främja likabehandling vid domstolen efter att lagen om likabehandling trätt i kraft (1.2.2004).

Enligt hovrättens utredning verkade de nämnda åtgärderna närmast ha utgjorts av att en sådan likabehandlingsplan som avsågs i lagen om likabehandling hade utarbetats och behandlats vid hovrätten. Med beaktande av den förplikt-

se att främja likabehandling som följer redan av grundlagen, myndigheternas allmänna skyldighet att beakta kravet på likabehandling i all sin verksamhet och den mer specifika skyldighet att främja likabehandling som myndigheterna ålades i lagen om likabehandling, ansåg justitiekanslern att hovrätten inte hade vidtagit tillräckliga åtgärder för att främja likabehandling innan problemen uppdagades för hovrättens ledning. Denna uppfattning styrktes enligt justitiekanslern även av att det hade kunnat förekomma osakligt uppträdande vid hovrätten i så stor omfattning som framgick av utredningen.

Justitiekanslern delgav hovrätten de synpunkter han framfört i beslutet.

I samband med detta ärende ombads även justitieministeriet ge en utredning om vilka åtgärder ministeriet hade vidtagit för att främja likabehandling inom domstolsväsendet efter att lagen om likabehandling trätt i kraft. Justitieministeriet konstaterade att ministeriet i juni 2009 hade sänt ett brev till alla myndigheter inom sitt förvaltningsområde, där ämbetsverken och inrättningarna inom förvaltningsområdet uppmanades utarbeta en likabehandlingsplan, antingen på egen hand eller tillsammans med ett annat ämbetsverk. Av justitieministeriets utredning framgick det inte att ministeriet skulle ha strävat efter att främja likabehandling inom domstolsväsendet på något annat sätt än genom det nämnda brevet.

Med avseende på det som justitiekanslern yttrat i sitt beslut och i synnerhet med beaktande av de uppgifter som enligt justitieministeriets egen redogörelse ankommer på ministeriet och som är av betydelse bl.a. med avseende på likabehandlingen av medborgarna, ansåg justitiekanslern att det fanns skäl att delge också ministeriet sina synpunkter på myndigheternas skyldighet att främja likabehandling (OKV/1364/1/2013; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och förredros av Markus Löfman).

Offentligheten vid rättegången i tingsrätten

Av ett klagomål framgick det att klaganden var missnöjd med förfarandet vid en tingsrätt. Klaganden ansåg att domstolen på tjänstens vägnar borde ha förordnat att rättegångshandlingarna i klagandens besöksförbudsärende skulle hemlighållas i sin helhet eftersom handlingarna, inklusive domen, innefattade känsliga uppgifter om klagandens hälsotillstånd och sekretessbelagda uppgifter som berörde klagandens privatliv.

Tingsdomaren uppgav i den begärda utredningen att det material som klaganden tillställt domstolen innefattade ett läkarintyg med känsliga uppgifter. Läkarintyget innehöll uppgifter om klagandens privatliv och hälsotillstånd, och domstolen hade bestämt att intyget skulle hemlighållas. I samband med ärendets behandling hade det däremot inte framställts någon begäran om att domstolen skulle förordna att rättegångshandlingarna skulle hemlighållas, och tingsdomaren hade inte ansett att det fanns sådana särskilda skäl att hemlighålla rättegångshandlingarna som avses i 10 § i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar. Tingsdomaren motiverade sin uppfattning med att klaganden uttryckligen hade begärt att domstolen bland domskälen skulle nämna sådana intima uppgifter om klagandens hälsotillstånd som framgick av de handlingar denne tillställt tingsrätten. Dessutom hänvisade tingsdomaren till att huvudregeln är att domstolens avgörande är offentligt.

Biträdande justitiekanslern ansåg att tingsrätten hade handlat inom ramen för sin prövningsrätt och därmed inte hade handlat lagstridigt då tingsrätten hade betraktat de rättegångshandlingar som avsågs i klagomålet som offentliga.

Biträdande justitiekanslern dryftade i sitt avgörande förhållandet mellan laglighetsövervakningen och de oberoende domstolarna. Han hän-

visade till Europadomstolens beslutspraxis samt till förarbetena till lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar och konstaterade att det i det aktuella fallet, med hänsyn till klagandens grundlagsenliga privatlivsskydd, skulle ha varit motiverat att hemlighålla de mycket känsliga uppgifter som hänförde sig till privatlivsskyddets kärnområde och som framgick av domen och de övriga rättegångshandlingarna, trots att inget särskilt sekretessyrkande hade framställts. Detta skulle ha varit motiverat och logiskt eftersom samma uppgifter som ingick i det sekretessbelagda läkarutlåtandet framgick av det offentliga rättegångsmaterialet. Enligt den till buds stående utredningen hade offentlighetsfrågan inte diskuterats vid rättegången.

Det var således fråga om att göra en avvägning mellan det grundlagsenliga privatlivsskyddet och rättegångens offentlighet, så att de grundläggande fri- och rättigheter som inverkade på saken kunde tillgodoses så väl som möjligt.

Då känsliga uppgifter har offentliggjorts vid en rättegång är det ofta i praktiken omöjligt att i efterhand åtgärda den skada som orsakats av offentliggörandet, även om det i juridiskt avseende skulle vara motiverat. I denna situation är också besvärsmöjligheten närmast av teoretisk betydelse. Vid bedömningen av ett offentlighetsbeslut betonas således vikten av att korrekt förfarande iaktas vid beslutsfattandet i första instans och att beslutet är förenligt med de grundläggande fri- och rättigheterna (OKV/541/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Tingsrättens förfarande vid översändandet av handlingar

I ett fall hade den sammanfattning av ett ansökningsärende som var avsedd för parten, inklusive begäranden om utlåtanden och beslutet jämte

anvisningar om ändringssökande, på grund av ett skrivfel sänts på fel e-postadress. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade för framtiden allvarligt tingsdomaren på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet då handlingar sänds till en part (OKV/992/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Behandlingen av ärenden vid högsta förvaltningsdomstolen

Det visade sig att högsta förvaltningsdomstolen under flera års tid har återförvisat s.k. flerfaldiga ansökningar om återbrytande utan att behandla dem i rättsskipningsordning. Enligt sin utredning har högsta förvaltningsdomstolen handlat på detta sätt för att inom ramen för sina knappa resurser garantera skåliga behandlingstider för de övriga ärenden som behandlas vid domstolen. Enligt utredningen har högsta förvaltningsdomstolen upprepade gånger uppmärksammat behovet av att ändra den lagstiftning som berör behandlingen av flerfaldiga ansökningar om återbrytande och annat extraordinärt ändringssökande.

Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag och i förvaltningsprocesslagen bestäms det att ärenden som gäller extraordinärt ändringssökande ska behandlas i rättsskipningsordning. Högsta förvaltningsdomstolens återförvisningspraxis grundade sig således inte på förvaltningsprocesslagen och inte heller på några andra bestämmelser eller föreskrifter som tillämpas på högsta förvaltningsdomstolen.

Även om högsta förvaltningsdomstolens förfarande åtminstone inte på grundval av det klagomål som anförts om saken hos justitiekanslern kunde anses ha äventyrat sökandens rättsskydd, ansåg justitiekanslern att det med avseende på lag-

lighetskontrollen var bekymmersamt att landets högsta förvaltningsdomstol uppgav att domstolen i flera års tid blivit tvungen att handla på ett sätt som saknar uttrycklig grund i lagstiftningen.

Justitiekanslern gjorde därför en framställning till justitieministeriet, som svarar för den aktuella lagstiftningen, om att ministeriet skulle pröva huruvida den revidering av förvaltningsprocesslagen som finns på ministeriets lista över kommande projekt borde påskyndas (OKV/718/1/2012; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredros av Outi Kauppila).

Dröjsmål vid behandlingen av ett besvärssärende vid förvaltningsdomstolen

Ett besvärssärende som gällde apotekstillstånd hade två gånger varit föremål för behandling vid förvaltningsdomstolen. Besvärssärendets totala behandlingstid var två år och två månader. Behandlingen av de första besvären hade fram till tidpunkten för beslutsfattandet räckt 10,5 månader och behandlingen av de senare besvären hade räckt 14 månader. Biträdande justitiekanslern konstaterade att man vid bedömningen av behandlingstiden för de senare besvären måste beakta att ärendet redan tidigare hade varit föremål för behandling vid förvaltningsdomstolen och att besvärsgrunderna för de senare besvären åtminstone till väsentliga delar var densamma som för de första besvären. Enligt biträdande justitiekanslern ska man sträva efter att dylika ärenden behandlas snabbt, så att ärendets sammanlagda behandlingstid inte blir oskäligt lång. De skäl som anförts som orsak till dröjsmålet vid behandlingen av de senare besvären kunde inte betraktas som godtagbara. Biträdande justitiekanslern konstaterade att behandlingen av de senare besvären hade dragit ut på tiden så mycket att besvärssärendets behandlingstid inte motsvarade de krav på

snabb behandling som hör till de rättsskyddsgarantier som anges i 21 § 1 mom. i grundlagen. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade allvarligt förvaltningsdomstolens överdomare på överdomarens skyldigheter att svara för förvaltningsdomstolens ledning och för att dess verksamhet är effektiv. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade dessutom ärendets föredragande på det som bestäms om tjänstemäns skyldigheter i 14 § 1 mom. i statstjänstemannalagen (OKV/1768/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredros av Marjo Mustonen).

Förvaltningsdomstolens förfarande vid besvarandet av en förfrågning

I ett klagomål uppgav klaganden att denne inte hade fått något svar på sin förfrågning till förvaltningsdomstolen. Förfrågningen gällde behandlingen av klagandens besvärssärende. Enligt utredningen hade besvarandet av förfrågningen fördröjts på grund av att den föredragande som behandlat klagandens besvärssärende hade varit frånvarande under flera perioder.

Förvaltningsdomstolens registratur hade en knapp vecka efter att förfrågningen inkommit sänt klaganden ett svar där det meddelades att klagandens ärende inte ännu hade undersökts vid förvaltningsdomstolen. Svaret hade sänts först efter att klaganden upprepat sin förfrågning. I svaret hade klaganden anvisats att vänta på svar av ärendets föredragande. Föredraganden hade emellertid besvarat förfrågningen först under sin femte arbetsdag, och först efter att klaganden påskyndat saken.

Sådant myndighetsförfarande som är förenligt med god förvaltning innebär att sakliga förfrågningar som hör till en myndighets uppgiftsområde ska besvaras inom en skälig tid. Justitiekanslern hänvisade i sitt beslut till ett tidigare

klagomålsavgörande där det hade konstaterats att ett meddelande som under en tjänsteinnehavares semester hade sänts på dennes personliga e-postadress borde ha besvarats så snabbt som möjligt efter semesterns slut.

Innehållet i det svar som förvaltningsdomstolens föredragande gett klaganden i ärendet visade att det var uppenbart att det tagit mycket kort tid att besvara förfrågingen. På grundval av utredningen kunde det således inte konstateras att föredragandens övriga arbetsuppgifter skulle ha hindrat denne från att besvara förfrågingen omedelbart efter sin frånvaroperiod.

Justitiekanslern konstaterade att klaganden, som blivit tvungen att upprepa sin förfråging för att få ett svar av förvaltningsdomstolen, med fog kunde ha fått ett intryck av att man vid förvaltningsdomstolen i någon mån hade förhållit sig likgiltigt till förfrågingen.

Justitiekanslern delgav förvaltningsdomstolen sin uppfattning om att förfrågningar ska besvaras snabbt (OKV/1753/1/2013; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Petri Martikainen).

En förvaltningsrättsdomares förfarande i samband med hörande

En förvaltningsrättsdomare hade avtalat med stadens jurist om att miljönämndens utlåtande, som beretts av juristen, kunde sändas till förvaltningsdomstolen redan innan miljönämnden hade behandlat utlåtandet vid sitt sammanträde. Förvaltningsrättsdomaren hade med anledning av detta inofficiella utlåtande begärt ett bemötande och ett svar av den som sökt ändring i beslutet, utan att på något sätt uppge att utlåtandet inte ännu hade godkänts vid miljönämndens sammanträde. I följebreven konstaterades det uttryckligen att det var fråga om ett utlåtande som hade begärts av den myndighet som fattat det överklagade beslutet.

Även om förvaltningsrättsdomaren senare hade begärt ett svar också med anledning av det officiella utlåtande som miljönämnden godkänt, ansåg biträdande justitiekanslern att förvaltningsrättsdomarens förfarande i ärendet inte var förenligt med det krav på en rättvis rättegång som anges i 21 § 1 mom. i grundlagen (OKV/1690/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kostama).

Dröjsmål vid behandlingen av besvär- ärenden vid försäkringsdomstolen

Av ett klagomål framgick det att behandlingen av klagandens besvärärende som gällde vårdbidrag för pensionstagare hade räckt två år vid försäkringsdomstolen. Enligt försäkringsdomstolens utredning hade behandlingstiden påverkats av de tilläggsutredningar som klaganden sänt in och av de åtgärder som vidtagits med anledning av utredningarna, samt av att klaganden två gånger tillställts dokument att göra sig förtrogen med. Den genomsnittliga behandlingstiden för ärenden gällande vårdbidrag för pensionstagare var vid den aktuella tidpunkten 13,5 månader. Efter att besvärärendet varit under behandling i ett år hade det i ett brev som sänts till klaganden uttryckligen konstaterats att inlämnandet av tilläggsutredning kan förlänga behandlingstiden.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att det aktuella besvärärendets behandlingstid vid försäkringsdomstolen varit oskäligt lång. Behandlingstiden var dessutom nästan dubbelt så lång som den genomsnittliga behandlingstiden för motsvarande ärenden. Enligt beslutet hade det i vissa av de brev som försäkringsdomstolen sänt till klaganden endast konstaterats att tilläggsutredning kan inlämnas under hela den tid behandlingen pågår. Biträdande justitiekanslern ansåg att det fanns skäl att överväga huruvida för-

säkringsdomstolen borde utveckla innehållet i de standardbrev som sänds till kunderna, så att breven skulle innehålla förutom ett omnämnande av möjligheten att lämna in tilläggsinformation även en redogörelse för försäkringsdomstolens skyldighet att höra andra aktörer med anledning av den nya utredningen och för utredningens eventuella inverkan på besvärarendets behandlingstid. Han uppmärksammade försäkringsdomstolen på att domstolen i samband med utvecklandet av sin verksamhet och uppföljningen av behandlingstiderna borde försäkra sig om att besvärarendenas behandling inte drar ut på tiden oskäligt länge, vilket var fallet beträffande klagandens besvär (OKV/665/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Irma Tolmunen).

I ett annat fall framgick det i samband med behandlingen av ett klagomål vid justitiekanslersämbetet att klagandens besvär över ett beslut som besvärsnämnden för arbetspensionsärenden meddelat 14.4.2011 fortfarande inte hade avgjorts vid försäkringsdomstolen vid den tidpunkt då klagomålet avgjordes, dvs. 16.5.2013. Frågan om besvärens behandlingstid vid försäkringsdomstolen avskiljdes från klagomålet och togs till prövning som ett särskilt ärende.

Av de utredningar som erhållits i ärendet framgick det att klagandens besvär över sjukpensionsbeslutet hade inkommit till försäkringsdomstolen 3.6.2011 och avgjorts 26.2.2014. Ärendets behandlingstid omfattade således över två år och åtta månader. Behandlingstiden överstred avsevärt den genomsnittliga behandlingstiden för motsvarande pensionsärenden vid försäkringsdomstolen. Behandlingstiden var i det aktuella fallet ungefär dubbelt så lång som den genomsnittliga behandlingstiden vid domstolen. Trots att ärendets behandling enligt försäkringsdomstolens utredning omfattade flera olika faser

och interimistiska åtgärder, kunde ärendets totala behandlingstid inte med hänsyn till ärendets art betraktas som skälig. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade försäkringsdomstolen på att ärendena ska behandlas utan dröjsmål (OKV/837/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Heidi Laurila).

I det tredje fallet var det fråga om ett besvär-ärende som gällde bostadsbidrag för pensions-tagare och som inlett vid försäkringsdomstolen i januari 2013. Då klagomålet avgjordes vid justitiekanslersämbetet pågick behandlingen av besvärarendet fortfarande vid försäkringsdomstolen. Besvärarendets behandlingstid överstred redan i detta skede, då ärendet inte ännu hade avgjorts, avsevärt försäkringsdomstolens genomsnittliga behandlingstid för denna typ av ärenden.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att myndigheter och domstolar i samband med behandlingen av ett ärende och bedömningen av hur brådskande ärendet är också ska ta hänsyn till ärendets tidigare behandling och till den tid behandlingen dittills tagit. Det ärende som i det aktuella fallet var under behandling vid försäkringsdomstolen gällde besvär över sådana beslut som Folkpensionsanstalten fattat redan år 2007, och ärendets totala behandlingstid hade således blivit exceptionellt lång. I dylika fall borde försäkringsdomstolen med beaktande av ärendets totala behandlingstid sträva efter att behandla det snabbare än normalt. I det aktuella fallet var alltså besvärarendets behandlingstid vid försäkringsdomstolen oskäligt lång med hänsyn till ärendets art och tidigare behandlingsfaser. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade försäkringsdomstolen på vikten av att ärendena behandlas utan dröjsmål (OKV/731/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Heidi Laurila).

Motiverandet av ett beslut vid försäkringsdomstolen

Försäkringsdomstolen hade motiverat sitt beslut i ett ärende som gällde ersättning enligt militärskadelagen genom att hänvisa till motiveringen i det beslut som Statskontoret i egenskap av första instans hade fattat i ärendet. Statskontoret hade i sitt beslut konstaterat att den utredning som hade lagts fram om klagandens hälsotillstånd inte visade att det skett en sådan försämring av klagandens skada eller sjukdom som skulle ha inverkat på klagandens invaliditetsgrad. Försäkringsdomstolen framförde i sin utredning att det skulle ha varit svårt att ge en mer vidsträckt motivering till beslutet. Försäkringsdomstolen gav dock i sin utredning med anledning av klagomålet en motivering till varför det inte funnits skäl att höja klagandens invaliditetsgrad på grundval av den utredning som klaganden lagt fram.

Ifall beslutet hade motiverats t.ex. med de uppgifter som försäkringsdomstolen framfört i den nämnda utredningen skulle motiveringen enligt biträdande justitiekanslern ha varit begripligare, informativare och tjänligare för klaganden än beslutets allmänna hänvisning till den utredning som lagts fram om klagandens hälsotillstånd. Av beslutsmotiveringen skulle det då ha framgått varför den utredning klaganden lagt fram inte var sådan att invaliditetsgraden kunde ha ändrats på grundval av den. Biträdande justitiekanslern ansåg alltså att försäkringsdomstolen i beslutet specifikt kunde ha redogjort för ställningstagandet till den nya utredning som klaganden lagt fram angående sitt hälsotillstånd. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade försäkringsdomstolen på de krav som grundlagen och förvaltningsprocesslagen ställer på motiverandet av beslut (OKV/13/50/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och före-drogs av Marjo Mustonen).

Försäkringsmedicinska utlåtanden

Tillstånds- och tillsynsverket inom social- och hälsovården (Valvira) meddelade i ett brev riktat till domstolarna och vissa andra aktörer, daterat 3.11.2011, att Valvira inte i framtiden längre har möjlighet att ge utlåtanden om försäkringsmedicinska ersättningsfrågor.

Biträdande justitiekanslern undersökte ärendet på eget initiativ och bad om en utredning av försäkringsdomstolen samt om utlåtanden av social- och hälsovårdsministeriet och justitieministeriet. Enligt social- och hälsovårdsministeriet var ärendet gällande försäkringsmedicinska utlåtanden fortfarande under beredning. Vid ministeriet hade man utrett möjligheterna att inhämta utlåtanden av universitetssjukhusen. Ministeriet hade för avsikt att be om ställningstaganden till saken av de fem universitetssjukhusen. Ärendet ansluter sig också till den s.k. SOTE-reformen. Ifall man beslutar sig för att anförtro universitetssjukhusen denna uppgift, ska saken regleras i lagstiftningen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att domstolarna har behov av att få försäkringsmedicinska utlåtanden. I och med att Valvira emellertid upphört med att ge försäkringsmedicinska utlåtanden finns det skäl att inrätta ett organ eller system för erhållande av sådana utlåtanden. Domstolarna har inte haft möjlighet att inhämta försäkringsmedicinska utlåtanden efter att Valvira upphört med att ge sådana. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att man utan dröjsmål borde inrätta ett system eller organ med hjälp av vilket domstolarna kunde få de försäkringsmedicinska utlåtanden som de behöver.

Vidare uppmärksammade biträdande justitiekanslern försäkringsdomstolen på den långa behandlingstiden för en ansökan om undanröjande av ett beslut. Den långa behandlingstiden berodde delvis på ett dröjsmål vid försäkringsdomstolen. Behandlingstiden uppgick till ca tre

år och tio månader och var därmed synnerligen lång. Av denna tid hade ärendet emellertid varit på remiss hos Valvira i ett år och tio månader (OKV/7/50/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

GRANSKNING AV STRAFFDOMAR

Rättsregistercentralen ska enligt anvisningarna för granskningen av straffdomar tillstålla justitiekanslersämbetet vissa av de beslutsmeddelanden som domstolarna sänder till Rättsregistercentralen. Till sitt innehåll motsvarar ett beslutsmeddelande domslutet i en straffdom, vilket gör det möjligt att upptäcka sådana formella fel som kan förekomma i enskilda domar, samt vissa systemfel. I och med att granskningen är baserad på stickprov är det inte möjligt att upptäcka alla fel som domstolarna begår, men däremot sällas återkommande och allmänt förekommande fel effektivt fram. Målsättningen med granskningen av straffdomar är uttryckligen att man ska kunna åtgärda dessa typer av fel.

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

År 2014 avgjordes sammanlagt 24 ärenden som inlets till följd av granskningen av straffdomar. I fyra fall gavs en anmärkning och i 19 fall meddelade justitiekanslern sin uppfattning eller tog ställning till saken på något annat sätt.

Preskription av åtalsrätten

I tre fall tilldelades den ordförande som ansvarade för domen en anmärkning på grund av att svaranden hade dömts för en preskriberad gärning. I det första fallet hade svaranden dömts förutom för övriga tillräknade brott även för medhjälp till oredlighet som gäldenär, för vars del åtalsrätten hade preskriberats innan stämningen hade delgetts svaranden. Felet hade inträffat vid en rättegång med flera åtalpunkter och svaranden hade inte orsakats några menliga påföljder av felet, eftersom högsta domstolen på ansökan av ordföranden hade återbrutit domen för den preskriberade gärningens del (OKV/4/30/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori).

I det andra fallet hade svaranden dömts förutom för övriga tillräknade brott även för hindrande av tjänsteman såsom nedsatt tillräknelig, trots att åtalsrätten för detta brott hade preskriberats innan stämningen hade delgetts svaranden. Svaranden hade ursprungligen åtalats för en strängare gärningsform av brottet, för vars del åtalsrätten inte hade preskriberats då åtalet delgavs svaranden. Svaranden hade inte orsakats några menliga följder av felet, eftersom högsta domstolen på ansökan av biträdande justitiekanslern hade återbrutit domen för den preskriberade gärningens del (OKV/62/30/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori).

I det tredje fallet hade svaranden likaså dömts förutom för övriga tillräknade brott även för hindrande av tjänsteman såsom nedsatt tillräknelig, trots att åtalsrätten för detta brott hade preskriberats innan stämningen hade delgetts svaranden. Vid rättegången hade uppmärksamheten i huvudsak riktats mot två andra allvarigare straffbara gärningar. Svaranden hade inte heller i detta fall orsakats några menliga följder av felet, efter-

som högsta domstolen på ansökan av biträdande justitiekanslern hade återbrutit domen för den preskriberade gärningens del (OKV/69/30/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Omvandling av samhällstjänst till fängelse

En ordförande tilldelades en anmärkning på grund av ett fel i en dom. Den samhällstjänst som svaranden hade ådömts istället för ett fängelsestraff hade förvandlats tillbaka till fängelse i enlighet med det ursprungliga förvandlingsförhållandet, men det fängelsestraff som hade fastställts för svaranden underskred den minimitid som anges i 8 § 3 mom. i lagen om samhällstjänst. Domstolen hade således dömt ut ett straff som svaranden inte alls borde ha påförts. Den ordförande som ansvarade för felet hade upptäckt det och ansökt om återbrytande av domen hos högsta domstolen. Högsta domstolen hade således återbrutit tingsrättens felaktiga dom, förkastat åklagarens yrkande på att samhällstjänsten skulle förvandlas till fängelse och undanröjt det fängelsestraff som ådömts svaranden (OKV/21/30/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Pekka Liesivuori).

I ett annat fall var det fråga om att samhällstjänst hade förvandlats tillbaka till fängelse med iakttagande av ett annat förvandlingsförhållande än vad som använts vid utdömandet av samhällstjänsten. I detta fall uppmärksammades ordföranden på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet i samband med förvandling av samhällstjänst till fängelse (OKV/16/30/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Ådömande av ett fängelsestraff

En ordförande uppmärksammades på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid tillämpningen av 2 c kap. 2 § i strafflagen i ett fall där det fängelsestraff som svaranden ådömts underskred den minimilängd som anges i det nämnda lagrummet (OKV/46/30/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Bestämmande av prövotiden för villkorliga fängelsestraff

I två olika fall uppmärksammades en ordförande för framtiden på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid tillämpningen av 2 b kap. 3 § i strafflagen. I det första fallet var den prövotid som hade fastställts för svarandens villkorliga fängelsestraff en dag längre än den maximitid på tre år som föreskrivs i lagrummet (OKV/36/30/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Petri Rouhiai-nen). I det andra fallet hade en kortare prövotid fastställts för svarandens villkorliga fängelsestraff än vad som föreskrivs i 2 b kap. 3 § i strafflagen (OKV/54/30/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Påförande av körförbud

En ordförande uppmärksammades i två olika fall på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid tillämpningen av 66 § i körkortslagen. I dessa fall hade svaranden, som genom samma dom dömts för två fall av grovt rattfylleri, påförts ett körförbud som var kortare än ett år, i strid med 66 § 1 mom. 2 punkten i körkortslagen samt den tolkningspraxis gällande körförbud som framgår av högsta domstolens prejudikat HD 2006:101

(OKV/1/30/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Pekka Liesivuori, samt OKV/45/30/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori).

I tre fall uppmärksammades ordföranden på vikten av att iakttas omsorg och noggrannhet vid tillämpningen av 67 § i körkortslagen. I dessa fall underskred prøvotiden för det villkorliga körförbud som påförts svaranden den minimitid på ett år som föreskrivs i 67 § 2 mom. i körkortslagen (OKV/17/30/2014 och OKV/48/30/2014; ärendena avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Pekka Liesivuori samt OKV/60/30/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Bestämmande av skadestånd

I ett fall saknade domslutet en anteckning om från och med vilken tidpunkt dröjsmålsränta skulle betalas på det utdömda skadeståndet. Med anledning av detta uppmärksammades ordföranden på vikten av att iakttas omsorg och noggrannhet vid registreringen av skyldigheten att betala ränta på skadestånd (OKV/22/30/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Skrivfel och därmed jämförbara fel

I nio fall där domsluten innehöll skrivfel eller därmed jämförbara fel uppmärksammades ordföranden på vikten av att iakttas omsorg och noggrannhet vid avfattandet av domslutet. Ett uppenbart skrivfel leder i allmänhet inte till att justitiekanslern meddelar sin uppfattning om saken. I de aktuella fallen fanns felet emellertid i en så-

dan punkt i domslutet där det var ägnat att påverka verkställigheten av straffet eller annars ge en felaktig bild av domens innehåll. Domstolen hade inte heller upptäckt eller rättat felet.

I ett av fallen hade ett fängelsestraff som var kortare än det utdömda straffet antecknats i domslutet (OKV/28/30/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Pekka Liesivuori).

I fyra fall hade prøvotiden för ett villkorligt fängelsestraff antecknats felaktigt. I ett av fallen hade skrivfelet lett till att en längre prøvotid än vad som hade utdömts för ett villkorligt fängelsestraff hade antecknats i domslutet (OKV/61/30/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori) och i tre fall hade prøvotiden på grund av ett skriv- eller räknefel antecknats att upphöra tidigare än vad som var avsikten (OKV/52/30/2012 och OKV/44/30/2014; ärendena avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori, samt OKV/49/30/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Pekka Liesivuori).

I ett fall hade prøvotiden för det villkorliga körförbud som påförts svaranden antecknats felaktigt i domslutet (OKV/58/30/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Petri Rouhiainen).

I ett annat fall hade det i domslutet på grund av ett skrivfel antecknats att svaranden hade tillräknats grov misshandel istället för den misshandel som svaranden hade dömts för (OKV/35/30/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Pekka Liesivuori).

I ett fall saknade domslutet en anteckning om beloppet av de rusmedelskostnader som svaranden skulle ersätta (OKV/32/30/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställfö-

reträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori).

I det sista fallet hade det på grund av ett skrivfel i domslutet antecknats att svarandenas skyldighet att betala dröjsmålsränta började löpa två månader innan brottet hade begåtts (OKV/14/30/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori).

ÅKLAGARVÄSENDET

En häradsåklagare gavs en anmärkning för ett lagstridigt påföljdsställningstagande

Tingsrätten hade i ett fall dömt svaranden till fängelsestraff för snatterier, men i strid med den straffrättsliga legalitetsprincipen ådömt svaranden ett strängare straff än vad som föreskrivs i lagen för de brott som tillräknats svaranden. Justitiekanslern konstaterade att utredningen i ärendet visade att den häradsåklagare som fungerade som åklagare i ärendet vid tingsrättens huvudförhandling hade yrkat på att svaranden skulle dömas till fängelsestraff, dvs. framställt ett påföljdsställningstagande som inte grundade sig på lag. Åklagaren hade inte heller anfört besvär över tingsrättens felaktiga avgörande. Justitiekanslern konstaterade att det hör till åklagarens skyldigheter att söka ändring i en dom genom vilken svaranden har dömts till något annat eller strängare straff än vad som föreskrivs för gärningen i lag. Justitiekanslern gav åklagaren en anmärkning för framtiden med anledning av detta.

En annan häradsåklagare, som svarade för ärendet i det skede då det behandlades i hovrätten, hade å sin sida inte gett hovrätten det svar som begärts av åklagaren med anledning

av svarandens besvär. Justitiekanslern konstaterade att det skulle ha varit motiverat för åklagaren att ge ett svar i ärendet, med beaktande av att den överklagade domen var behäftad med ett fel som äventyrade svarandens rättsskydd. Åklagarens förfarande stod dessutom i strid med riksåklagarens anvisningar till åklagarna om givande av svar till hovrätten. Justitiekanslern delgav häradsåklagaren den uppfattning han framfört om åklagarens förfarande i beslutet. Se även s. 102 (OKV/38/31/2013; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Petri Martikainen).

Besvarandet av förfrågningar vid Riksåklagarämbetet

Enligt ett klagomål hade klaganden kontaktat Riksåklagarämbetet med en förfrågning om vilken tjänsteman som behandlade klagandens ärende och om vilket nummer ärendet hade. Klaganden hade emellertid inte fått något svar på sin förfrågning.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att kraven på god förvaltning inte hade iakttagits i ärendet till denna del. Eftersom Riksåklagarämbetet emellertid redan hade uppmärksammat de berörda tjänstemännen på vikten av att iakta noggrannhet vid behandlingen av dylika förfrågningar, krävde saken enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare inte några ytterligare åtgärder från laglighetsövervakarens sida (OKV/437/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Lehvä).

I ett annat fall hade Riksåklagarämbetet inte besvarat klagandens förfrågning om vilka åklagare som hade behandlat tre specifika ärenden och om vid vilka åklagarämbeten ärendena hade behand-

lats. Biträdande justitiekanslern konstaterade att sådant myndighetsförfarande som är förenligt med god förvaltning skulle ha krävt att förfrågningsen hade besvarats inom en skälig tid. Svaret hade i detta fall uteblivit på grund av ett mänskligt misstag. Misstaget hade åtgärdats genast då det upptäckts, och man hade beklagat dröjsmålet. Eftersom Riksåklagarämbetet redan hade uppmärksammat den berörda tjänstemannen på vikten av att iaktta noggrannhet vid e-posthanteringen, ansåg biträdande justitiekanslern emellertid att inte heller detta ärende krävde några ytterligare åtgärder från laglighetsövervakarens sida (OKV/376/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Lehvä).

Sändandet av ett åtalseftergiftsbeslut till den som gjort brottsanmälan

Ett klagomål gällde bl.a. frågan om huruvida den häradsåklagare som hade fattat beslut om åtalseftergift i ett ärende borde ha sänt beslutet till klaganden för kännedom med anledning av att klaganden var den som hade gjort brottsanmälan i ärendet.

Biträdande riksåklagaren hänvisade i sitt tilläggsutlåtande till riksåklagarens allmänna anvisning ”Hur beslut att inte väcka åtal sätts upp samt beslutets innehåll” RÅ:2007:4, och konstaterade att åklagaren i det aktuella fallet borde ha sänt åtalseftergiftsbeslutet till klaganden, eftersom denne hade gjort brottsanmälan i ärendet.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att han inte hade skäl att bedöma saken på något annat sätt än vad biträdande riksåklagaren gjort. I ärendet framgick det dock att den finskspråkiga ordalydelsen i riksåklagarens anvisning vid den aktuella tidpunkten inte var helt entydig på denna punkt. Det konstaterades

att ordalydelsen åtminstone – såsom i det aktuella fallet – varit ägnad att orsaka missförstånd om till vilken av de aktörer som gjort brottsanmälan i ärendet åtalseftergiftsbeslutet skulle sändas. Under den tid klagomålsärendet var under behandling meddelade biträdande riksåklagaren att anvisningens ordalydelse ändrades så att det uttryckligen framgår att åtalseftergiftsbeslutet ska sändas också till den person som gjort brottsanmälan. I det aktuella fallet fanns det å andra sidan även andra omständigheter som talade för att det i varje fall skulle ha varit motiverat för åklagaren att sända åtalseftergiftsbeslutet till klaganden, som gjort brottsanmälan i ärendet.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav den häradsåklagare som fattat beslutet om åtalseftergift sin uppfattning om att ett åtalseftergiftsbeslut ska sändas till den person som gjort brottsanmälan i ärendet (OKV/1084/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Markus Löfman).

Motiverandet av ett beslut om begränsning av förundersökningen

I ett fall hade åklagaren, på framställning av undersökningsledaren, med stöd av 4 § 3 mom. i den förundersökningslag som var gällande vid den aktuella tidpunkten och 1 kap. 7 § i lagen om rättegång i brottmål fattat beslut om att förundersökning inte skulle genomföras i det ärende som målsäganden gjort en anmälan om. Med stöd av den till buds stående dokumentationen hade biträdande justitiekanslern i och för sig inte anledning att misstänka att den häradsåklagare som fattat beslut om saken eller den biträdande riksåklagare som sedermera godkände beslutet i sitt ändringsprövningsavgörande skulle ha överskridit sin prövningsrätt i sammanhanget. Åklagaren

hade emellertid i motiveringen till sitt beslut hänvisat till den motivering som undersökningsledaren framfört och som delvis var vilseledande.

I motiveringen till det aktuella beslutet om begränsning av förundersökningen hade det konstaterats att det faktum att en stridig omgångsprocess pågick mellan parterna måste beaktas som en faktor som minskade gärningens skadlighet. Enligt riksåklagarens utredning kan en tvist gällande vårdnaden om ett barn dock vara av betydelse snarare med avseende på gärningsmannens skuld än med avseende på gärningens skadlighet. I sin utredning till biträdande justitiekanslern framförde riksåklagaren emellertid att sammanblandningen av gärningens menlighet med den skuld som framgår av gärningen endast utgjorde en ”dogmatisk inexacthet” i beslutsmotiveringen. Detta bidrog till att ge ett intryck av att saken knappast var av någon betydelse i praktiken.

Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning var det dock inte bara fråga om en ”dogmatisk inexacthet” utan om en viktigare principiell sak. På grundval av motiveringen till beslutet om begränsning av förundersökningen har målsäganden möjlighet att överväga huruvida det finns skäl för honom eller henne att bruka den sekundära åtalsrätt som föreskrivs i 1 kap. 14 § i lagen om rättegång i brottmål. I detta sammanhang kan det de facto vara av betydelse för målsäganden att känna till om det är handlingens menlighet, dvs. dess skadlighet och farlighet, som enligt polis- och åklagarmyndigheternas bedömning varit ringa eller om det bedömts att bara gärningsmannens skuld varit ringa, trots att gärningen i sig kan ha varit synnerligen menlig.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det är viktigt att den motivering som ges till ett beslut om begränsning av förundersökningen inte är vilseledande. Detta är särskilt viktigt i en sådan

situation där åklagaren i sitt avgörande bara hänvisar till den motivering som undersökningsledaren lagt fram, utan att närmare specificera motiveringen. I det aktuella fallet hade målsäganden fått ett intryck av att förutom den lokala åklagaren även Riksåklagarämbetet i sitt ändringsprövningsavgörande hade godkänt undersökningsledarens delvis vilseledande beslutsmotivering som sådan (OKV/1251/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tom Smeds).

En häradsåklagares förfarande vid åtalsprövningen

En häradsåklagare uppmärksammades på åklagarens skyldighet att bedöma en brottslig gärning med avseende på alla brottsrekvisit som gärningen kan tänkas motsvara. I det aktuella fallet hade häradsåklagaren i fråga om ett ärende som polisen undersökt såsom förskingring fattat beslut om åtalseftergift för bedrägeri, men inte vid åtalsprövningen bedömt ärendet med avseende på om gärningen kunde ha uppfyllt rekvisitet för oredlighet som gäldenär (OKV/51/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Preskriptionstiden för tjänstebrott

Av ett klagomålsärende framgick det att åklagaren i ett fall hade fattat beslut om begränsning av förundersökningen bl.a. till den del det var fråga om misstänkt brott mot tjänstehemlighet av oaktsamhet. Åklagaren hade emellertid fattat sitt beslut på grundval av en felaktig uppfattning om att åtalsrätten för det nämnda tjänstebrottet skulle preskriberas inom två år, vilket innebar att åtalsrätten skulle ha varit preskriberad vid tidpunkten för åklagarens beslut.

Preskriptionstiden för tjänstebrott är dock enligt lagen minst fem år. Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare var det således klart att åklagaren i sitt beslut om begränsning av förundersökningen hade misstagit sig beträffande det aktuella tjänstebrottets preskriptionstid. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade åklagaren på att preskriptionstiden för tjänstebrott är minst fem år. Se även s. 125 (OKV/1602/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Markus Löfman).

UTSÖKNING

Dröjsmål i samband med utsökningsåtgärder

I samband med utsökningsåtgärderna i ett verkställighetsärende gällande en penningfordran som fastställdes i en laga kraft vunnit dom hade det uppkommit ett dröjsmål, som enligt ledande häradsfogden delvis berodde på den personalomsättning som skett bland utsökningsverkets häradsfogdar under de senaste åren. Enligt biträdande justitiekanslern kan personalomsättningen vid utsökningsverket dock inte betraktas som en sådan exceptionell omständighet som kunde utgöra en godtagbar motivering till dröjsmål i samband med skötseln av tjänsteåligganden. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade den ledande häradsfogden på skyldigheten att se till att utsökningsverkets indrivningsuppgifter sköts utan ogrundat dröjsmål, samt på skyldigheten att se till att sakliga förfrågningar från kunderna och deras ombud besvaras inom en skälig tid (OKV/147/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Tom Smeds).

Skyldigheten att granska förutsättningarna för utsökning samt att ge handledning

Vid ett utsökningsverk hade en ansökan om utsökning blivit registrerad utan att förutsättningarna för ansökan hade granskats. Ansökan hade tolkats gälla en sådan avgift som avses i lagen om enskilda vägar och som kan indrivnas hos en vägdelägare i den ordning som föreskrivs för utsökning av skatter och andra offentligt rättsliga fordringar. Ansökan hade lett till utmätning.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare bedömde att man i samband med registreringen av utsökningsärendet borde ha granskat huruvida det var fråga om en sådan direkt utsökningsbar fordran som avses i 88 eller 89 § i lagen om enskilda vägar. Detta kunde ha kontrollerats genom att man i samband med registreringen av ansökan hade bett sökanden förete den debiteringslängd eller det syneprotokoll som fordran grundade sig på.

Efter att ha fått ett meddelande om att ärendet inletts och tillställts en betalningsupplmaning hade klaganden per telefon kontaktat häradsutmätningsmännen, som hade uppmanat klaganden att klara upp saken tillsammans med sökanden. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg emellertid att häradsutmätningsmannen i enlighet med det krav på öppenhet som avses i 1 kap. 20 § i utsökningsbalken borde ha gett klaganden handledning och informerat om möjligheten att anföra grundbesvär eller alternativt ha anvisat klaganden att framställa en begäran om självrettelse och/eller anföra utsökningsbesvär i ärendet.

Efter att klaganden skriftligen kontaktat utsökningsverket hade häradsfogden utrett ärendet och fattat beslut om självrettelse. Den summa som hade utmätts av klaganden hade återbetalats.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav utsökningsverket och häradsutmätningssmannen sin uppfattning (OKV/1766/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Outi Lehvä).

Hantering av ett e-postmeddelande vid ett utsökningsverk

Ett meddelande som hänförde sig till ett tjänsteärende, dvs. en borgenärs meddelande om återkallelse av ett indrivningsärende, hade sänts till en häradsutmätningssman på dennes personliga e-postadress. Utmätningssmannen hade emellertid inte vidarebefordrat meddelandet till utsökningsverkets registratur, utan hade meddelat avsändaren att denne själv skulle sända meddelandet på ämbetsverkets allmänna e-postadress ifall denne önskade att det skulle beaktas i samband med utökningsärendet.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i sitt beslut bl.a. att bestämmelserna i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet, det krav på tillbörligt förfarande som anges i 1 kap. 19 § i utsökningsbalken och även rättsskyddsbestämmelserna i 21 § i grundlagen kan anses förutsätta att en utmätningssman som upptäckt att ett meddelande om återkallelse av en ansökan om utökning eller något annat meddelande som hänför sig till tjänsteverksamheten har insänts på hans eller hennes personliga e-postadress utan ogrundat dröjsmål ska se till att meddelandet överförs till den behöriga mottagaren, i allmänhet ämbetsverkets registratur. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade utsökningsverket, häradsutmätningssmannen och den överordnade häradsfogden på detta (OKV/833/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns

ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Tom Smeds).

Utmätning före betalningens förfallodag

En häradsutmätningssman hade verkställt en utmätning från klagandens bankkonto före den dag då beloppet enligt betalningsuppsmaningen förföll till betalning. Utmätningssmannen hade enligt sin utredning av misstag glömt att kontrollera förfallodagen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att häradsutmätningssmannen hade handlat i strid med 4 kap. 5 och 6 § i utsökningsbalken, vilket häradsutmätningssmannen även medgav i sin egen utredning. Eftersom utsökningsverket redan hade gett utmätningssmannen en anmärkning om saken, krävdes det inte några ytterligare åtgärder i ärendet från biträdande justitiekanslerns sida (OKV/1577/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Lehvä).

BROTTPÅFÖLJDSVERKET

Felaktig rådgivning av en samhällspåföljdsbyrå

En samhällspåföljdsbyrå hade anvisat en person som ansökte om ersättning för en sakskada som uppkommit i samband med samhällstjänst att besvara sig över byråns negativa beslut hos förvaltningsdomstolen, trots att ärendet skulle föras till tingsrätten för behandling genom en talan om saken. Förvaltningsdomstolen hade således inte undersökt yrkandet.

Myndigheterna är med stöd av 8 § i förvaltningslagen skyldiga att tillhandahålla rådgiv-

ning för sina kunder. God förvaltning och korrekt tjänsteutövning förutsätter att myndigheten säkerställer att de råd som ges är korrekta.

Eftersom man inom ramen för arbetsledningen redan hade befattat sig med den felaktiga rådgivningen vid byrån, medförde det förfarande som stred mot god förvaltning inte några andra åtgärder från biträdande justitiekanslerns sida än att han uppmärksammade byrån på skyldigheten att iaktta principerna om god förvaltning i sin verksamhet (OKV/249/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kauppila).

KONKURSOMBUDSMANNEN

En konkursöverinspektörs förfarande

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot att en konkursöverinspektör vid konkursombudsmannens byrå i strid med konkursombudsmannens uttryckliga direktiv och utan dennes vetskap hade framställt en undersökningsbegäran till polisen i det ärende som nämndes i klagomålet. Konkursöverinspektören hade utan tillbörliga befogenheter undertecknat undersökningsbegäran på konkursombudsmannens byrås vägnar.

Konkursombudsmannen konstaterade i sitt utlåtande att konkursöverinspektören hade överskridit sina befogenheter i ärendet. Konkursöverinspektören hade föredragit ärendet gällande framställning av en undersökningsbegäran för konkursombudsmannen, som inte hade godkänt saken. Konkursombudsmannen betonade att konkursombudsmannens byrå är ett chefsämbetsverk, där konkursombudsmannen avgör ärendena på föredragning eller genom egna beslut. I sådana situationer där det förekommer

oenighet mellan föredraganden och konkursombudsmannen handlar man i enlighet med konkursombudsmannens åsikt.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att det enligt arbetsordningen för konkursombudsmannens byrå är konkursombudsmannen som ska fatta beslut i de ärenden som avgörs vid byrån, om det inte i arbetsordningen har bestämts att någon annan tjänsteman ska avgöra ärendet. I arbetsordningen anges det inte uttryckligen till vems beslutanderätt det hör att framställa en undersökningsbegäran till förundersökningsmyndigheten med anledning av ett eventuellt brott som man fått kännedom om. Även om konkursöverinspektören i arbetsordningen har delegerats mycket omfattande självständig beslutanderätt, framgick det dock tydligt att förteckningen över ärenden som konkursöverinspektören har rätt att självständigt avgöra inte omfattade något omnämnande av en uttrycklig rätt att fatta beslut om att på konkursombudsmannens byrås vägnar framställa en undersökningsbegäran till förundersökningsmyndigheten. Det fanns också skäl att notera att konkursöverinspektören innan undersökningsbegäran framställdes hade utarbetat ett utkast till undersökningsbegäran till polisen och föredragit ärendet för konkursombudsmannen, som inte hade godkänt begäran. Biträdande justitiekanslern konstaterade bl.a. att han på grundval av vad som anförts ovan inte hade rättsliga skäl att bedöma konkursöverinspektörens förfarande på något annat sätt än vad konkursombudsmannen gjort i sitt utlåtande, där det konstaterades att konkursöverinspektören hade överskridit sina befogenheter vid framställandet av undersökningsbegäran.

På grundval av det som framgår av beslutet och eftersom konkursombudsmannen redan allvarligt hade klandrat konkursöverinspektören för saken, ansåg biträdande justitiekanslern att det

var en tillräcklig åtgärd att delge konkursöversynsinspektören sin uppfattning om dennes felaktiga förfarande (OKV/863/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Markus Löfman).

ÅLANDS SJÄLVSTYRELSE

Ålands landskapsregering handlade klandervärt i champagnevraksärendet

Ålands landskapsregering hade underrättats om ett upphittat skeppsvrak som innehöll champagneflaskor. Landskapsregeringen hade beslutat skyddsberga flaskorna från vraket, och bitt Museiverket ge ett utlåtande om skyddsbergingen. Bärningen hade emellertid genomförts redan innan utlåtandet gavs. Biträdande justitiekanslern ansåg att Ålands landskapsregering genom att inleda åtgärder i anslutning till skyddsbergingen redan innan Museiverkets utlåtande inkom hade handlat i strid med självstyrelselagen och god förvaltning. Han gav därför landskapsregeringen en anmärkning. I samband med skyddsbergingen hade Ålands landskapsregering i sina beslut om direkt upphandling dessutom underlåtit att i enlighet med god förvaltning iaktta noggrannhet och ett exakt språk. Det framgick nämningen inte av besluten att de uttryckligen gällde direkt upphandling.

Ålands landskapsregering hade senare beslutat sälja en del av champagneflaskorna på auktion. Detta förfarande var inte uppenbart

lagstridigt eftersom det inte finns någon exakt reglering om saken. Biträdande justitiekanslern ansåg emellertid att Ålands landskapsregering i och med beslutet om att sälja de champagneflaskor som påträffats i vraket agerade i strid med syftet med lagstiftningen om maritima fornminnen och Europeiska konventionen om skydd för det arkeologiska kulturarvet (Maltakonventionen). I samband med försäljningsbeslutet iakttog Ålands landskapsregering inte heller tillräckligt väl sin skyldighet att i enlighet med landskapets förvaltningslag och god förvaltning skaffa den information och de utredningar som behövdes för att ärendet skulle kunna avgöras på ett välgrundat sätt (OKV/613/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Inspektioner

Kymmenedalens tingsrätts kansli i Kotka

Biträdande justitiekanslern besökte 3.3.2014 Kymmenedalens tingsrätts nya kansli i Kotka. Verksamhetslokalerna konstaterades vara ändamålsenliga och lämpliga med beaktande av tingsrättens anseende. År 2009 hade biträdande justitiekanslern i samband med sin inspektion av dåvarande Kotka tingsrätt (OKV/19/51/2009) konstaterat att det fanns brister i de lokaler som tingsrätten förfogade över (OKV/4/51/2014).

INRIKESFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

POLISEN

Förutsättningar för husrannsakan

I ett klagomål uppmärksammades ett fall där klaganden hade varit på väg hem efter en restaurangkväll och upptäckt en polisbil på gården och en polisman på balkongen till sin bostad. Klaganden hade beordrats gå in i bostaden och man hade berättat för klaganden att dennes make hade haft sönder ett fönster i trappuppgången. Därefter hade polismännen frågat ifall de fick se sig omkring. Polismännen hade påträffat tre hagelgevärspatroner i bostaden. Klaganden hade haft jakt som hobby för ett antal år sedan, vilket klaganden uppgav för polismännen. Klaganden medgav att patronerna inte hade förvarats korrekt. Därefter hade polismännen ingående undersökt bostaden och letat efter eventuella vapen, trots att klaganden uppgav för dem att det inte fanns några vapen i bostaden.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att det med stöd av polislagen varit motiverat att undersöka trappuppgången och även göra en allmän kartläggning av läget i den bostad som klaganden förfogade över, eftersom klagandens make, som haft sönder fönstret i trappuppgången, inte hade några identitetsbevis på sig, glasrutan i trappuppgångens dörr hade slagits sönder och dörren till bostaden var öppen sent på kväl-

len eller under natten. För det första fanns det skäl för polispatrullen att försäkra sig om att klagandens make ägde tillträde till bostaden och att det inte var fråga om en person som obehörigen vistades i byggnaden med den trasiga ytterdörren och i bostaden. För det andra hade polisen i denna situation skäl att också säkerställa att det inte fanns obehöriga personer i bostaden och att det inte var fråga om en sådan kriminell händelse som avsågs i 16 § i den polislag som var gällande vid den aktuella tidpunkten. Polispatrullen hade dessutom, innan patrullen gått in i bostaden, resultatöst frågat huruvida det fanns någon på plats i bostaden. Lamporna i bostaden var tända.

När polisen började undersöka bostaden noggrannare i syfte att finna eventuella vapen var det emellertid fråga om en husrannsakan.

Det grundläggande villkoret för att en sådan husrannsakan som enligt lagen hör till polisens tvångsmedel ska få utföras är att husrannsakan genomförs i syfte att utreda ett konstaterat brott eller ett brott som det åtminstone finns välgrundade misstankar för. Polisen får inte utföra husrannsakan utan att de lagstadgade villkoren är uppfyllda. Husrannsakan får således inte utföras t.ex. i syfte att utreda om ett brott över huvud taget har begåtts eller om det över huvud taget finns skäl att misstänka att den person som är anledning till att åtgärden företas har begått brottet i fråga eller, som i det aktuella fallet, något annat brott än vad som föranlett det omedelbara gripandet. Det är självklart att villkoren för genomförandet av en sådan husrannsakan som regleras i

tvångsmedelslagen, liksom villkoren för bruket av polisens övriga lagenliga tvångsmedel, ska granskas och prövas innan åtgärden vidtas. Vid prövningen av villkoren för att en husrannsakan ska få utföras bör det även beaktas att husrannsakan innebär en kränkning av det hemfridskydd som enligt grundlagen hör till individens grundläggande fri- och rättigheter.

Polisen hade från första början bara skäl att misstänka att det begåtts ett skadegörelsebrott som riktat sig mot ytterdörrens fönster i höghusets trappuppgång, och polisen hade genast efter att ha anlänt till platsen lyckats gripa den misstänkte. Dessutom hade polisen, närmast på grundval av 16 § i polislagen, rätt att granska bostaden. Den husrannsakan polisen utförde, som regleras i tvångsmedelslagen, grundade sig däremot inte på några sådana brottsmisstankar som avses i skjutvapenlagen eller tvångsmedelslagen. Inte heller de övriga villkoren för inledande och genomförande av en husrannsakan som anges i skjutvapenlagen och tvångsmedelslagen var uppfyllda i det aktuella fallet. Husrannsakan hade således inletts och genomförts på grundval av sådana iakttagelser i bostaden som inte hade något samband med orsakerna till att polisen ursprungligen hade ansett sig ha rätt att gå in i bostaden.

Med stöd av vad som anförts ovan ansåg biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att det i detta fall inte förelåg förutsättningar för husrannsakan. Det sätt på vilket den överkonstapel som genomfört husrannsakan hade handlat kunde kritiseras också på grund av att överkonstapeln inte ens t.ex. per telefon hade försökt nå den aktör som enligt huvudregeln i 5 kap. 3 § i den tvångsmedelslag som var gällande vid den aktuella tidpunkten hade rätt att fatta beslut om husrannsakan. Det hade inte heller upprättats något protokoll över husrannsakan.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare gav två polismän vid polisinspektionen en an-

märkning för framtiden på grund av att husrannsakan hade genomförts i bostaden trots att tvångsmedelslagens villkor för husrannsakan inte var uppfyllda, samt uppmärksammade den överkonstapel som varit patrulledare vid polisåtgärden på vikten av att i dylika situationer iaktta bestämmelserna om beslutsfattandet i samband med husrannsakan. Dessutom uppmärksammade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare den överkonstapel som varit patrulledare vid polisåtgärden på vikten av att iaktta bestämmelserna om protokollföring i samband med husrannsakan (OKV/105/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Preskription av brottmål under den tid förundersökningen pågår

I samband med biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen inspektion av polisinspektionen i Mellersta Österbotten och Jakobstad 22.5.2013 uppdagades det att åtalsrätten för vissa brottmål hade preskriberats under den tid förundersökningen pågick. Biträdande justitiekanslern tog ärendet till prövning på eget initiativ. Polisstyrelsen ombads ge en utredning och ett utlåtande i ärendet.

De iakttagelser som gjorts i samband med inspektionen och den utredning som Polisstyrelsen lämnat in visade att det i sex fall hade hänt att åtalsrätten för de undersökta brotten hade preskriberats under den tid förundersökningen pågick, utan att det fanns någon godtagbar anledning till att detta kunnat ske. I tre fall hade behandlingen de facto avslutats på grund av att gärningen betraktats som ringa och/eller genom en muntlig anmärkning från polisen sida, men enligt polisens dokumenthanteringssystem var dessa ärenden fortfarande oavslutade.

I två fall hade åtalsrätten preskriberats på grund av att parterna trots efterlysningar inte hade påträffats. Också dessa ärenden var enligt polisens dokumenthanteringssystem oavslutade. I tretton fall hade förundersökningen de facto avslutats t.ex. genom delgivning av ett straffyrkande eller genom att ärendet överförts till åklagarmyndigheten, men även dessa ärenden var fortfarande registrerade som oavslutade i ärendehanteringssystemet.

Det var fråga om ärenden som i straffrättsligt avseende var enkla och som kunde ha skötts snabbt. Brottsmisstankarna borde således ha kunnat bli behandlade innan preskriptionstiden löpte ut. Åtalsrättens preskription hade berott på oaktsamhet och försummelse i samband med övervakningen.

När det gäller ett enskilt brottmål är det i sista hand undersökningsledaren som ansvarar för att ärendet behandlas tillräckligt snabbt, och framför allt för att åtalsrätten för brottet inte preskriberas på grund av dröjsmål i samband med förundersökningen. Polisnärheten ska också inom ramen för sin laglighetsövervakning ordna effektiv uppföljning och övervakning på chefsnivå, så att inga brott preskriberas till följd av försummelse från polisens sida.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare gav fyra polismän vid polisnärheten en anmärkning för framtiden på grund av att åtalsrätten för brott vars undersökning de ansvarade för i egenskap av undersökningsledare hade preskriberats under den tid förundersökningen pågick. Han uppmärksammade även polisnärheten på att det ska ordnas tillräckligt effektiv utbildning, uppföljning och övervakning på chefsnivå, så att man kan se till att förundersökningen genomförs tillräckligt snabbt och så att förundersökningens olika faser registreras i ärendehanteringssystemet på ett tillbörligt sätt (OKV/10/50/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställfö-

reträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Dröjsmål vid förundersökningen

Av ett klagomål framgick det att klaganden hade lämnat in en brottsanmälan till en polisstation 9.4.2011. På grundval av brottsanmälan hade en undersökningsanmälan registrerats vid polisnärheten. Den undersökning som utfördes med anledning av anmälan avslutades 29.4.2012, och samma dag registrerades i polisens ärendehanteringssystem i samma ärende en brottsanmälan med brottsbeteckningen grov förskingring.

Skyldigheten att genomföra förundersökningen utan onödigt dröjsmål gäller inte bara de åtgärder som vidtas efter ett eventuellt beslut om att förundersökning ska utföras (förundersökning i snäv bemärkelse), utan också det beslutsfattande som berör frågan om huruvida förundersökning ska inledas eller inte samt de åtgärder som föregår detta beslut (förundersökning i vid bemärkelse).

I ljuset av den utredning som erhållits av polisen kunde den egentliga förundersökningen i det aktuella fallet anses ha inletts efter att polisen 29.4.2012 registrerat brottsanmälan med brottsbeteckningen grov förskingring i sitt ärendehanteringssystem. Det hade således tagit över ett år för polisen bara att utreda huruvida det fanns skäl att misstänka brott i ärendet. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare tog ställning till saken inom ramen för laglighetskontrollen. Han ansåg att det med beaktande av ärendets art och omfattning varit fråga om en lång tid och att förundersökningen bedömd som en helhet således inte hade genomförts utan onödigt dröjsmål, på det sätt som lagen kräver.

Efter att brottsanmälan blivit registrerad och den egentliga förundersökningen inletts hade undersökningen med beaktande av arbetssituationen vid polisnärheten och de övriga om-

ståndigheter som framgick av polisinrättingens utredning emellertid slutförts inom en skälig tid (ungefär ett år och tre månader), varefter ärendet hade överförts till åtalsprövning.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade undersökningsledaren på att förundersökningen ska genomföras utan dröjsmål (OKV/799/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Petri Rouhiainen).

I ett ärende som var föremål för förundersökning hos polisen hade sådana åtgärder som betraktas som inledande åtgärder inför förundersökningen inte vidtagits, trots att det förlöpt över ett år och fem månader efter att ärendet inletts. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att förundersökningen inte hade utförts utan onödigt dröjsmål, på det sätt som lagen kräver.

Dröjsmålet vid förundersökningen kränkte partens grundlagsenliga rätt att få sitt ärende behandlat utan onödigt dröjsmål. På grundval av det som framgått i ärendet delgav biträdande justitiekanslerns ställföreträdare polisinrättingen och de berörda polismännen sin uppfattning om det dröjsmål som uppkommit vid förundersökningen och om vikten av att förundersökningen genomförs snabbt. Dessutom uppmärksammade han allvarligt polisinrättingen på uppföljningen av att förundersökningarna genomförs utan dröjsmål (OKV/1654/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Lehvä).

I ett fall hade förundersökningen av misstänkt grov förskingring och förfalskning räckt ungefär tre år och nio månader. Undersökningsbegäran hade lämnats in till polisen i juni 2009, och av förundersökningsprotokollen framgick det att målsägandens företrädare och en av de

brottsmisstänkta hade hörts i juli och i november 2009. Den andra brottsmisstänkta och vittnena hade hörts i början av år 2013, då även de övriga förundersökningsåtgärderna hade vidtagits. Förundersökningen blev klar 1.4.2013. Det framgick dock varken av förundersökningsprotokollen eller av utredningarna vad som hade hänt i ärendet mellan de ovan nämnda tidpunkterna. Antalet hörda personer var inte särskilt stort, och beträffande bara två av dem som blivit hörda hade hörandet skett genom handräckning vid andra polisinrättingar. Biträdande justitiekanslern konstaterade således att förundersökningen med beaktande av ärendets art och omfattning inte hade utförts utan onödigt dröjsmål, på det sätt som lagen kräver. Även om dröjsmålet inte hade lett till preskription av åtalsrätten under den tid undersökningen pågick, hade undersökningen tagit så lång tid att biträdande justitiekanslern uppmärksammade polisinrättingen på skyldigheten att genomföra förundersökningen utan onödigt dröjsmål (OKV/81/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

En polisinrätting hade med hänvisning till sin arbetsmängd uppgett att man i samband med undersökningen av ekonomiska brott hade prioriterat ärendena i enlighet med hur brådskande de var. Detta hade lett till att förundersökningen av klagandens ärende, där det inte fanns risk för preskription inom en nära framtid, hade pågått i över två och ett halvt år utan att några betydande åtgärder hade vidtagits vid den tidpunkt då saken utreddes. Förundersökningen hade i sin helhet tagit över tre år. Polisinrättingen uppmärksammades på skyldigheten att genomföra förundersökningen utan onödigt dröjsmål (OKV/928/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Dröjsmål vid förundersökningen och avslutande av förundersökningen

Enligt ett klagomål hade klaganden i mars 2011 gjort en brottsanmälan till polisen. Undersökningsledaren hade dock först i oktober 2012, med stöd av 2 § i den förundersökningslag som var gällande vid den aktuella tidpunkten, fattat beslut om att ingen förundersökning skulle inledas i ärendet. Den skyldighet att genomföra förundersökningen utan ogrundat dröjsmål som föreskrevs i 6 § i förundersökningslagen gällde emellertid inte bara de åtgärder som skulle vidtas efter ett eventuellt beslut om inledande av förundersökning (förundersökning i snäv bemärkelse), utan också det beslutsfattande som berörde frågan om huruvida förundersökning skulle inledas eller inte samt de åtgärder som föregick detta beslut (förundersökning i vid bemärkelse). Både Polisstyrelsen och biträdande justitiekanslern ansåg att undersökningen i strid med förundersökningslagen hade tagit oskäligt länge.

Vidare framgick det att undersökningsledaren i december 2011 hade fattat beslut om avbrytande av förundersökningen i ärendet. Förutsättningarna för avbrytande av en förundersökning hade inte fastställts i den förundersökningslagstiftning som var gällande vid den tidpunkt då beslutet fattades. Enligt förarbetena till lagen om ändring av förundersökningslagen hade dock begreppet avbrytande av förundersökning "varit en vedertagen fackterm som har inneburit ett faktiskt beslut av förundersökningsmyndigheten att avbryta aktiva åtgärder som vidtas för att utreda ett mål som är föremål för prövning i sådana fall när det bevismaterial som behövs för att avsluta målet är bristfälligt men något nytt bevismaterial inte genast är att vänta".

Förundersökningen kunde inte avslutas med stöd av 2 § i den förundersökningslag som var gällande vid den aktuella tidpunkten, utan avslu-

tandet av en förundersökning reglerades i lagens 43 §. Enligt den sist nämnda paragrafen kunde en inledd förundersökning avslutas utan att saken överlämnades till åklagaren för prövning bl.a. om det vid undersökningen framgått att något brott inte begåtts eller att åtal i saken inte kunde väckas eller att något annat offentlighetsrättsligt yrkande som grundade sig på ett brott inte kunde framställas mot någon i saken.

Såsom Polisstyrelsen konstaterade i sitt utlåtande gav termen avbrytande av förundersökningen redan i sig vid handen att det var fråga om en tidpunkt då det redan hade konstaterats att tröskeln för inledande av förundersökning hade överskridits. Också formuleringarna "förundersökningen i ärendet avbryts tills vidare" och "förundersökningen tas upp på nytt om..." som ingick i undersökningsledarens beslut om avbrytande av förundersökningen gav en bild av att det var fråga om avbrytande av en förundersökning som redan hade inletts. Det verkade alltså inte ha varit fråga om ett beslut om att skjuta upp prövningen av huruvida det fanns förutsättningar för att inleda en förundersökning i ärendet, vilket undersökningsledaren hade framfört i sin utredning. Undersökningsledarens beslut om att avbryta förundersökningen och det efterföljande beslutet om att ingen förundersökning skulle inledas i ärendet utgjorde således en motstridig helhet.

Biträdande justitiekanslern delgav undersökningsledaren sina synpunkter på dröjsmålet vid förundersökningen och på avslutandet av förundersökningen (OKV/974/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Dröjsmål vid förundersökningen och preskriptionstiden för brott

I ett klagomålsärende framgick det att målsäganden hade anmält tre brott till polisen ungefär

14 månader efter att de misstänkta brotten begåtts, dvs. ca 10 månader innan åtalsrätten skulle preskriberas till den del det var fråga om misstänkta ärekränkningars brott. När undersökningsledaren sedermera hade gjort en framställning till åklagaren om att förundersökningen skulle avslutas hade åtalsrätten redan hunnit preskriberas till denna del.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det inte av den inhämtade utredningen framkom något som skulle ha visat att den nämnda tiden (10 månader) – med beaktande av ärendenas art, omfattning och särdrag samt yttre omständigheter – inte skulle ha varit en tillräckligt lång tid för polisen att slutföra förundersökningen eller alternativt i god tid göra en framställning om begränsning av förundersökningen till åklagaren innan åtalsrätten för de misstänkta ärekränkningars brotten skulle preskriberas.

Med beaktande av det till buds stående materialet ansåg biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att det i det aktuella fallet var en tillräcklig åtgärd att uppmärksamma polisinsatserna på skyldigheten att genomföra förundersökningen utan onödigt dröjsmål.

I ett av ärendena var det dessutom fråga också om misstänkt brott mot tjänsthemlighet av oakt-samhet. I detta fall hade undersökningsledaren i sin framställning om begränsning av förundersökningen föreslagit för åklagaren att förundersökningen även beträffande detta brott skulle avslutas, eftersom preskriptionstiden för det nämnda tjänstebrottet enligt undersökningsledarens uppfattning var två år och brottet därmed redan skulle ha varit preskriberat.

Preskriptionstiden för tjänstebrott är emellertid enligt lagen minst fem år. Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare var det således klart att undersökningsledaren i sin framställning om begränsning av förundersökningen hade misstagit sig beträffande det aktu-

ella tjänstebrottets preskriptionstid. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade undersökningsledaren på att preskriptionstiden för tjänstebrott är minst fem år. Se även s. 116 (OKV/1602/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Markus Löfman).

Skyldigheten att motivera förundersökningsbeslut

Av ett klagomål framgick det att undersökningsledaren med anledning av klagandens brottsanmälan hade fattat beslut om att inte inleda någon förundersökning i ärendet. I förundersökningsbeslutet hade klagandens brottsanmälan citerats och därefter hade det konstaterats att ingen förundersökning skulle inledas i ärendet eftersom det inte av undersökningsbegäran eller dess bilagor tydligt framgick något sådant som skulle ha utgjort grund för brottsmisstankar.

Ett förundersökningsbeslut ska normalt innehålla uppgifter om vilka rättsregler avgörandet grundar sig på, vilka fakta som inverkat på avgörandet, hur dessa fakta har bedömts samt vilken utgången i ärendet är. Beslutsmotiveringarna ökar förtroendet för myndigheternas verksamhet och möjliggör extern kontroll av avgörandena. Motiveringarna är av betydelse också med avseende på självkontrollen hos dem som avgör ärendena, eftersom de vid avfattandet av motiveringarna blir tvungna att tänka igenom beslutens rättsliga hållbarhet.

Det centrala i samband med förundersökningsbesluten utgörs av parternas behov av att få veta varför ingen förundersökning kommer att genomföras i ärendet eller varför förundersökningen avslutas. Detta är i allmänhet av intresse särskilt för den målsägande som lämnat in undersökningsbegäran till polisen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det av undersökningsledarens beslut i det aktuella fallet inte framgick varför undersökningsledaren hade ansett att fakta i ärendet gav vid handen att inget brott hade begåtts. Av beslutet framgick tydligt bara den rättsregel som avgörandet grundade sig på samt utgången i ärendet.

Biträdande justitiekanslern delgav undersökningsledaren sin uppfattning om motiverandet av förundersökningsbeslut (OKV/1774/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

I ett annat fall hade den kriminalkommissarie som fungerat som undersökningsledare i ärendet beslutat att ingen förundersökning skulle inledas i ett anmält ärende som gällde misstankar om tjänstebrott begångna av förtroendevalda och tjänstemän i en viss kommun. Undersökningsledaren hade motiverat sitt beslut genom att hänvisa till förvaltningslagens lagrum om myndigheternas rådgivningsskyldighet och genom att meddela att undersökningen av ärendet ankom på högsta laglighetsövervakarna.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att undersökningsledaren i förundersökningsbeslutet inte i enlighet med förundersökningslagens krav hade tagit ställning till den centrala frågan om huruvida det fanns skäl att misstänka brott i det anmälda ärendet. Förundersökningsbeslutet hade således inte motiverats på ett tillbörligt sätt.

Polisstyrelsen hade i sitt utlåtande och den berörda polisrättningen hade i sin utredning båda konstaterat att förundersökningsbeslutet inte hade motiverats korrekt. Polisrättningen uppgav att undersökningsledaren hade uppmärksammat på det lagstridiga förfarandet och att saken hade tagits upp inom den interna utbildningen vid polisrättningen, samt att be-

handlingen av det ärende brottsanmälan gällde hade inletts på nytt. Med beaktande av dessa omständigheter ansåg biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att det var en tillräcklig åtgärd att uppmärksamma kriminalkommissarien på att förundersökningsbesluten ska förses med lagenliga motiveringar (OKV/516/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Tom Smeds).

Utarbetandet och motiverandet av ett förundersökningsbeslut

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot förundersökningsledarens beslut om att ingen förundersökning skulle genomföras i ett ärende som gällde misstänkt grovt bedrägeri mm.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det på grundval av klagomålet och den utredning som erhållits i ärendet inte fanns rättsliga skäl att konstatera att undersökningsledaren skulle ha överskridit sin prövningsrätt i samband med beslutet om att inte inleda någon förundersökning i det aktuella fallet. Biträdande justitiekanslern ansåg emellertid att en förundersökning de facto redan hade inletts innan beslutet fattades och konstaterade att det därför hade varit mer motiverat att fatta beslut om avslutande av den inleda förundersökningen än att besluta att ingen förundersökning skulle genomföras i ärendet. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning hade undersökningsledaren inte heller försett sitt beslut med en sådan motivering som i rättsligt avseende skulle ha varit godtagbar. Därför uppmärksammade biträdande justitiekanslern undersökningsledaren för framtiden på vikten av att förundersökningsbeslut utarbetas och motiveras korrekt (OKV/256/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Tom Smeds).

Utarbetandet av och underrättandet om ett förundersökningsbeslut

Av ett klagomål framgick det att klaganden riktade kritik mot polisens beslut om att inte inleda någon förundersökning med anledning av klagandens undersökningsbegäran. I klagomålet riktades också kritik mot att polisen inte hade underrättat klaganden om beslutet. Polisen hade i sitt beslut konstaterat att det redan hade gjorts en anmälan beträffande det ärende klagandens undersökningsbegäran gällde och att "saken behandlas i samband med den anmälan som redan registrerats".

På grundval av den inhämtade utredningen kunde man sluta sig till att polisen vid behandlingen av det ärende som inlett med anledning av den registrerade anmälan redan hade konstaterat att det förfarande som var föremål för klagandens undersökningsbegäran inte överskred tröskeln för misstankar om brott. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning skulle det således med hänsyn till klagandens rättsskydd ha varit motiverat att polisen med anledning av klagandens undersökningsbegäran skulle ha meddelat ett separat beslut om att ingen förundersökning skulle genomföras i ärendet. Därigenom skulle klaganden inte ha förblivit ovetande om att det ärende som avsågs i undersökningsbegäran inte föranledde några åtgärder från polisens sida, och klaganden kunde därmed ha brukat sin sekundära åtalsrätt i ärendet.

Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning skulle det på det hela taget, med stöd av de bestämmelser om meddelanden till målsäganden som ingick i både den förundersökningslag och den förordning om förundersökning och tvångsmedel som var gällande vid den aktuella tidpunkten, ha varit motiverat för polisen att delge målsäganden, dvs. klaganden, beslutet om att dennes

utredningsbegäran inte föranledde några åtgärder från polisens sida.

Biträdande justitiekanslern delgav undersökningsledaren sin uppfattning om förundersökningsbeslutet och om skyldigheten att meddela om beslutet (OKV/1655/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

Ett felaktigt förundersökningsbeslut

En undersökningsledare hade beslutat att inte inleda någon förundersökning med anledning av ett påstående om att ett vittne gjort sig skyldig till osann utsaga i rätten. Undersökningsledaren hade motiverat sitt beslut med att tingsrättens beslut hade överklagats hos hovrätten och ärendets domstolsbehandling således ännu pågick.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att undersökningsledarens beslut var felaktigt. Enligt förundersökningslagen ska polisen genomföra en förundersökning då det finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts. Frågan om huruvida tingsrättens beslut har överklagats hos hovrätten är inte av betydelse vid bedömningen av om det finns skäl att misstänka ett brott eller inte. Det finns i princip inga hinder för att undersöka en misstänkt osann utsaga vid domstolen även om domstolens beslut i det ärende som utsagan hänför sig till skulle ha överklagats hos en högre domstol. Undersökningsledaren hade inte i förundersökningsbeslutet tagit ställning till den centrala frågan om huruvida det fanns skäl att misstänka att det anmälda brottet hade begåtts eller inte.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammande undersökningsledaren för framtiden på vikten av att iaktta förundersökningslagen (OKV/1535/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tom Smeds).

Vårdslöshet vid en förundersökning

I ett klagomål uppmärksammades en brottsanmälan som innefattade en beskrivning av den misshandel klaganden blivit föremål för och påståenden om att myndigheterna hade getts felaktig information om klaganden. Brottsanmälan innefattade också ett yrkande på straff för gärningsmannen. Brottsanmälan hade emellertid registrerats bara till den del det var fråga om misstänkt misshandel och förundersökningen hade likaså genomförts bara till denna del. Påståendena om att myndigheterna hade getts felaktig information hade således inte behandlats vid förhören med målsäganden eller den brottsmisstänkte.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i sitt beslut att statstjänstemannalagens krav på att en tjänsteman ska utföra sina uppgifter på behörigt sätt även innefattar ett krav på noggrannhet. Vid polisinsättningen hade man inte iakttagit tillräcklig noggrannhet i samband med registreringen av brottsanmälan och genomförandet av förundersökningen. Påståendena om att myndigheterna hade getts felaktig information, som framgick av klagandens brottsanmälan, borde ha beaktats vid förundersökningen trots att klaganden inte själv uppmärksammade dem i samband med förhören. Den aktuella gärningen hade således inte blivit undersökt, och det misstänkta brottet hade preskriberats.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade polisinsättningen, den kriminalkommissarie som var undersökningsledare och den äldre konstapel som fungerade som utredare i ärendet på vikten av att iaktta noggrannhet vid skötseln av sina tjänsteuppgifter (OKV/156/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Kallelse till ett polisförhör

Av ett klagomål framgick det att klaganden i egenskap av målsägande hade gjort en brottsanmälan 17.7.2012. Polisen hade tisdagen den 24 juli 2012 per post sänt klaganden en kallelse till ett förhör som skulle hållas måndagen den 30 juli 2012 kl. 9.00. Då klaganden inte infann sig vid den tidpunkt som antecknats i kallelsen och inte heller per telefon hade tagit kontakt för att avtala om en ny tid, hade polisen efterlyst klaganden.

Biträdande justitiekanslern konstaterade för det första att den polisman som utarbetat kallelsen till polisförhöret kunde ha dragit vissa såväl allmänna som brottsspecifika slutsatser om ärendets allvarlighetsgrad och skyndsamhet på basis av den inkallades ställning som målsägande, arten av det brott som avsågs i brottsanmälan och polisens övriga till buds stående information. Att dra sådana slutsatser hör till de grundläggande polisfärdigheterna. På grundval av dessa slutsatser och med beaktande av att brottsanmälan hade lämnats in i juli, dvs. under semesterperioden, borde den berörda polismannen genast ha kunnat konstatera att det inte hade uppdragats något sådant som gjorde att förhöret med målsäganden behövde utföras bara några få dagar efter att kallelsen till förhöret hade postats. Biträdande justitiekanslern konstaterade för det andra att den efterlysning som samma polisman senare hade infört i polisens datasystem var onödig med beaktande av det aktuella brottets art och allvarlighetsgrad, samt i synnerhet med beaktande av ärendets skyndsamhetsgrad och målsägandeställningen för den som kallats till polisförhöret. Båda åtgärderna visade på dålig yrkesmässig avvägning från polisens sida.

I sitt avgörande hänvisade biträdande justitiekanslern till 2 § 2 mom. i den polislag som var gällande vid den aktuella tidpunkten (nuför-

tiden 1 kap. 3 och 4 §). Enligt dessa bestämmelser ska polisens åtgärder inte medföra större skada eller olägenhet än vad som är nödvändigt för att uppgiften ska kunna fullgöras. Dessutom ska åtgärderna vara motiverade i förhållande till hur viktig och brådskande uppgiften är samt till övriga omständigheter som inverkar på helhetsbedömningen av situationen. Också med anledning av det tryck som personalnedskärningarna medför för polisen måste det betraktas som allt viktigare att polisen i all sin verksamhet strävar efter att undvika åtgärder som inte är förenliga med resultatrik och effektiv polisverksamhet och som inte främjar polisens centralaste målsättningar och uppgifter. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade den äldre konstapeln på vikten av att i sin egen tjänsteutövning iakta den proportionalitetsprincip och princip om minsta möjliga olägenhet som avses i polislagen (OKV/1110/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och förredros av Outi Lehvä).

Förfarandet vid en förundersökning

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot Centralkriminalpolisens förfarande. I klagomålet framfördes det att förundersökningsförhört med klaganden inte hade utförts korrekt, eftersom klaganden i egenskap av brottsmisstänkt hade blivit förhörd per telefon, trots att det var fråga om brottsmisstankar som gällde grovt bedrägeri. Klaganden bestred brottsmisstankarna. Klaganden hade inte heller underrättats om rätten att använda sig av ett biträde och vittne vid förhöret. Dessutom kritiserade klaganden Centralkriminalpolisen för det förfarande där Centralkriminalpolisen på sin webbplats hade gett allmänheten tillfälle att köpa förundersökningsprotokoll i elektronisk form. De protokollsuppgifter som lämnades ut till beställarna innefattade utöver andra personupp-

gifter även personbeteckningarna för de parter som blivit hörda vid förundersökningen. Klaganden ansåg att detta förfarande kränkte medborgarnas rättsskydd.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg med hänvisning till bestämmelserna i den förundersökningslag som var gällande vid den aktuella tidpunkten att den misstänkte borde ha blivit förhörd personligen vid förundersökningen.

I detta fall förblev det i viss mån oklart vilken information klaganden i samband med förhöret hade getts om möjligheten att använda sig av ett biträde och vittne. Det fanns inga anteckningar om saken i förhørsprotokollet. Centralkriminalpolisen uppgav i sina utredningar att de brottsmisstänka som alternativt erbjöds en möjlighet att personligen bli förhörda i Centralkriminalpolisens lokaler, varvid det var möjligt för dem att använda sig av biträden och vittnen, om de så önskade. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg emellertid, i ljuset av bestämmelserna i den förundersökningslag som var gällande vid den aktuella tidpunkten, att förfarandet kunde kritiserats med avseende på rättsskyddet. För en lekman kan det vara svårt eller omöjligt att till fullo förstå vilken betydelse ett biträde och ett vittne kan ha i samband med såväl förundersökningen som straffprocessen över lag. Dessutom kan det finnas risk för att den misstänkte i viss mån uppfattar denna typ av förfarande som övertalning eller påtryckning mot att inte kalla in ett biträde eller vittne till förhöret.

Polisen hade i sin utredning framfört att möjligheten att kalla in ett biträde och vittne tydligt skulle ha framhållits ifall det hade ansetts föreligga skäl att senare fortsätta förhöret med klaganden personligen. Detta var emellertid inte avgörande i sammanhanget. Det väsentliga är nämligen att den brottsmisstänktes rättigheter tillgodoses så väl som möjligt omedelbart då straffprocessen inleds för hans eller hennes del.

Det som sker i straffprocessens begynnelsekedan kan inverka också på processens senare skeden.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg vidare att det med avseende på god informationshantering och bestämmelserna om behandlingen av personbeteckningar var problematiskt att personbeteckningarna för de personer som blivit hörda vid förundersökningen hade skrivits ut i de förundersökningshandlingar som lämnades ut till allmänheten.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade Centralkriminalpolisen på vikten av att noggrant iaktta de bestämmelser som berör förhör med personer misstänkta för brott. När det gällde de förundersökningshandlingar som skrevs ut ur polisens register uppmärksammade han Centralkriminalpolisen och Polisstyrelsen, som svarar för polisens riksomfattande informationssystem, på personuppgiftslagens bestämmelser om saken (OKV/1462/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Förfarandet i ett tjänstebrotts- ärende gällande en domare

En undersökningsledare vid Centralkriminalpolisen hade gjort en framställning om begränsning av förundersökningen av ett tjänstebrott som en domare (lagmannen vid en tingsrätt) misstänktes för. Undersökningsledaren hade sänt framställningen om begränsning av förundersökningen till åklagarämbetet, som hade sänt den vidare till justitiekanslersämbetet. Justitiekanslern godkände emellertid inte framställningen om begränsning av förundersökningen, eftersom det inte med stöd av den bestämmelse som undersökningsledaren åberopat (4 § 4 mom. i den förundersökningslag som var gällande vid den aktuella tidpunkten) var möjligt att begränsa förundersök-

ningen genom att helt och hållet låta bli att utföra den. I samband med begränsning av förundersökningen är det nämligen alltid fråga om avslutande av en förundersökning som redan har inletts. I det aktuella fallet hade ingen förundersökning inletts, och det var således inte möjligt att bestämma att förundersökningen skulle avslutas med stöd av den nämnda bestämmelsen. Justitiekanslern beslutade på eget initiativ närmare utreda polisens förfarande i ärendet.

Undersökningsledaren medgav i sin utredning att det inte ens skulle ha varit möjligt att inleda någon förundersökning beträffande tingsrättens lagmans förfarande, eftersom åtalsrätten för det misstänkta brottet hade preskriberats. Framställningen om begränsning av förundersökningen var således ogrundad. Centralkriminalpolisen konstaterade vidare att ärendets exceptionella komplexitet sannolikt utgjorde orsaken till att man av misstag hade sänt framställningen om begränsning av förundersökningen i sin helhet till åklagarämbetet, trots att framställningen till den del den gällde lagmannen borde ha tillställts justitiekanslersämbetet.

Justitiekanslern hade inte rättsliga skäl att bedöma saken på något annat sätt. Enligt justitiekanslern borde det alltså inte ha gjorts någon framställning om begränsning av förundersökningen beträffande lagmannens förfarande, utan undersökningsledaren borde ha fattat beslut om att ingen förundersökning skulle inledas i ärendet, såsom undersökningsledaren sedermera också gjort efter att justitiekanslern beslutat att begränsningsframställningen inte skulle godkännas. Eftersom undersökningsledaren ändå hade gjort en framställning om begränsning av förundersökningen beträffande lagmannens förfarande, var det enligt justitiekanslern klart att framställningen till denna del borde ha sänts till justitiekanslersämbetet istället för till åklagarämbetet. Justitiekanslern delgav undersök-

ningsledaren sin uppfattning om dennes felaktiga förfarande.

Dessutom framgick det att Centralkriminalpolisen inte heller från första början hade underrett justitiekanslersämbetet om att en undersökningsbegäran hade lämnats in gällande det brott som lagmannen misstänktes för.

Biträdande justitiekanslern hade i ett brev 17.6.1999 till inrikesministeriet konstaterat att polisens anmälningsskyldighet gällande tjänstebrott som domare misstänks för uppfylls bäst genom att justitiekanslersämbetet alltid underrättas om saken då ett sådant ärende blir föremål för utredning. Polisens högsta ledning hade år 2000 sänt detta brev till polisens dåvarande länsledning för kännedom och efterlevnad samt för att delges den underlydande förvaltningen.

Justitiekanslern uppmärksammade i sitt beslut Centralkriminalpolisen på skyldigheten att underrätta justitiekanslersämbetet om saken då ett tjänstebrott som en domare misstänks för blivit föremål för utredning (OKV/7/50/2013; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Markus Löfman).

Anmälan om brott som domare misstänks ha begått i samband med tjänsteutövningen

Biträdande justitiekanslern hade 17.6.1999 sänt ett i det ovannämnda referatet uppgett brev till inrikesministeriet där han bett ministeriet underrätta förundersökningsmyndigheterna om skyldigheten att göra en anmälan om saken till justitiekanslersämbetet då ett tjänstebrott som en domare misstänks för blir föremål för utredning. Eftersom det hos polisen förekommit okunskap om anmälningsskyldigheten och om befogenhetsfrågorna i anslutning till undersökningen av sådant lagstridigt förfarande som en domare misstänks ha gjort sig skyldig till i samband med

tjänsteutövningen, förnyade justitiekanslern sin begäran genom ett beslut som sändes till Polisstyrelsen.

Justitiekanslern bad med hänvisning till bl.a. 5 kap. 1 § i förundersökningslagen och 110 § i grundlagen polisen informera om saken då ett tjänstebrott som en domare misstänks ha gjort sig skyldig till i samband med tjänsteutövningen blir föremål för utredning. Anmälan ska göras genom att justitiekanslersämbetet tillställs en kopia av den undersökningsanmälan som registrerats i ärendet. Polisen kan enligt sin egen prövning samtidigt också sända kopior av de övriga handlingar med anknytning till ärendet som anses vara behövliga för bedömning av domarens förfarande, t.ex. den undersökningsbegäran som riktats till polisen eller de handlingar som redan inhämtats för preliminär bedömning av ärendet. Anmälan ska göras utan dröjsmål efter att polisen fått kännedom om saken.

Eftersom det i praktiken har förekommit ovisshet om befogenhetsfrågorna i anslutning till denna typ av ärenden, konstaterade justitiekanslern för tydlighets skull följande. Även om befogenheterna att väcka åtal för sådant lagstridigt förfarande som en domare misstänks ha gjort sig skyldig till i samband med tjänsteutövningen tillkommer de högsta laglighetsövervakarna, hör förundersökningen och bedömningen av hurvida det finns förutsättningar för att inleda en förundersökning i ärendet i normal ordning till polisens uppgifter och befogenheter. Justitiekanslern står i åklagarställning i samband med förundersökningen av ett sådant ärende. Polisen kan inte överföra ett ärende som blivit föremål för undersökning till justitiekanslern innan ärendet överförs till åtalsprövning efter att förundersökningen blivit klar.

Då en anmälan från polisen inkommit till justitiekanslersämbetet registreras ärendet, var efter det distribueras för behandling till ämbets-

verkets avdelning för rättsövervakning. Den föredragande vid avdelningen som fått till uppgift att bereda ärendet kontaktar därefter undersökningsledaren. Föredraganden kan redan i detta skede delge undersökningsledaren justitiekanslerns preliminära uppfattning om saken, som bildats på grundval av det material som polisen sänt justitiekanslern för kännedom. Undersökningsledaren ska emellertid alltid självständigt pröva huruvida förundersökning ska genomföras i ärendet eller inte. Polisen kan självfallet också inleda förundersökningen och vidta utredningsåtgärder redan innan justitiekanslersämbetets föredragande tar kontakt.

Ifall ingen förundersökning genomförs i ärendet, ska beslutet om saken sändas till justitiekanslern för kännedom. Justitiekanslern, som i egenskap av laglighetsövervakare kan bedöma ärendet även i andra avseenden än i straffrättsligt avseende, prövar därefter huruvida ärendet eventuellt föranleder några åtgärder från hans sida (OKV/6/50/2014; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Petri Martikainen).

Besvarandet av en förfrågning

Av ett klagomål framgick det att klaganden per e-post hade vänt sig till en enskild tjänsteman vid Polisstyrelsen och förhört sig om frågor som berörde polisens e-postpraxis, samt krävt ett svar inom en mycket kort tid. Den berörda tjänstemannen hade haft möjlighet att ta del av det meddelande som inkommit under dennes semester först då den tidsfrist som klaganden angett för svaret hade överskridits avsevärt.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att sådant förfarande som är förenligt med god förvaltning förutsätter att förfrågningar besvaras inom en skäligen tid. Svaret hade uteblivit dels på grund av tjänstemannens semester och dels på

grund av att tjänstemannen sedan hade antagit att saken inte längre var aktuell efter att den tidsfrist som klaganden angett hade överskridits. Klaganden hade sedermera fått ett svar och dröjsmålet hade beklagats. Polisstyrelsen har dessutom inlett en översyn av sin e-postpraxis. Med beaktande av detta och på grundval av de omständigheter som framgick av utredningen krävde saken inte några ytterligare åtgärder från biträdande justitiekanslerns sida (OKV/545/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Lehvä).

Förfarandet i samband med en dokumentbegäran

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot förfarandet vid en polisinrättning i ett ärende som gällde en dokumentbegäran. Polisinrättningen medgav att klaganden hade getts bristfällig information om vilka uppgifter som hade täckts över i det dokument klaganden fått, och som därmed inte hade lämnats ut. På grundval av den utredning som erhållits i ärendet verkade det ha varit fråga om ett mänskligt misstag.

Biträdande justitiekanslern konstaterade även att klaganden borde ha fått föra ärendet till myndigheten, dvs. till polisinrättningen, för avgörande om klaganden så önskade, eftersom alla begärda uppgifter inte hade lämnats ut till klaganden. Polisinrättningen hade i det aktuella fallet slutligen gett klaganden ett sådant överklagbart beslut som avses i offentlighetslagen, men först efter att klaganden två gånger anfört klagomål om saken hos justitiekanslern.

Biträdande justitiekanslern delgav polisinrättningen sin uppfattning om dess felaktiga förfarande och uppmärksammade allvarligt polisinrättningen på de skyldigheter som enligt offentlighetslagen ska iaktas vid behandlingen av en dokumentbegäran (OKV/1650/1/2013; ären-

det avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Markus Löfman).

Förfarandet i ett tillståndsärende

Av ett klagomål framgick det att den polisinsrättning som hade avgjort klagandens vapentillståndsärende hade försummat att utarbeta ett sådant överklagbart skriftligt beslut om saken som förvaltningslagen kräver. Efter att detta framgått hade Polisstyrelsen uppmanat polisinsrättningen att i enlighet med förvaltningslagens krav utarbeta ett tillbörligt beslut i tillståndsärendet. Polisinsrättningen hade därefter meddelat ett nytt korrekt beslut i ärendet. Den förvaltningsdomstol hos vilken klaganden anförde besvär över det negativa tillståndsbeslutet återförvisade dock ärendet till polisinsrättningen för ny behandling. Polisinsrättningen skulle nämligen inte ha fått fatta ett nytt beslut i ärendet eftersom sökanden inte hade lämnat in någon ny ansökan och polisen inte hade undanröjt det föregående beslutet. Polisinsrättningen fattade således åter ett nytt (tredje) beslut i ärendet, som denna gång var positivt för sökanden. Beslutet hade emellertid försetts med en synnerligen knapphändig motivering. Det framgick inte av beslutets motivering på vilken grund förutsättningarna för beviljande av tillståndet hade förändrats till förmån för sökanden i förhållande till den tidigare situationen.

Polisinsrättningen hade i samband med beslutsförfarandet på flera punkter handlat i strid med förvaltningslagens bestämmelser. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade därför polisinsrättningen på vikten av att iaktta förvaltningslagens bestämmelser i samband med beslutsfattandet i ärenden inom tillståndsförvaltningen (OKV/1229/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tom Smeds).

Serviceprincipen inom tillståndsförvaltningen

Enligt ett klagomål hade klaganden tillsammans med sitt 15-åriga barn besökt en polisstation som fungerade som filial till en polisinsrättning, för att utträta ett ärende som berörde ett mopedkort. Tjänstemännen vägrade emellertid betjäna klaganden eftersom denne inte hade bokat tid via det elektroniska tidsbokningssystemet.

Biträdande justitiekanslern hänvisade till riksdagens biträdande justitieombudsmans avgörande i ett ärende som gällde bedömning av kundbetjäningsspraxisen inom tillståndsförvaltningen vid en annan polisinsrättning. Enligt detta avgörande kräver den serviceprincip som anges i förvaltningslagen och bestämmelserna om inledandet av ärenden att man vid alla polisens servicefällen ska kunna utträta och inleda ärenden utan tidsbeställning, genom att ”köa”. Det framgår också av Polisstyrelsens anvisning att ingen får förvägras betjäning, även om personen i fråga inte har bokat någon tid.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att de tjänstemän vid polisinsrättningens filial som avsågs i klagomålet inte kunde anses ha handlat korrekt med avseende på den serviceprincip som ska tillämpas inom förvaltningen och som förutsätter en positiv inställning till kunderna. I den situation som beskrevs i klagomålet skulle minimikravet ha varit att man vid filialen hade tagit emot kundens handlingar och registrerat ärendet. Därefter kunde man vid behov ha bokat en betjäningstid för ärendets fortsatta behandling.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade polisinsrättningen på att man i samband med anordnandet och utvecklandet av tjänster som hör till tillståndsförvaltningen ska tillämpa serviceprincipen på ett kundorienterat och kundvänligt sätt (OKV/733/1/2013; ärendet avgjordes av

biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Tom Smeds).

Förfarandet i ett ärende gällande körrätt

Klaganden hade meddelats ett körförbud som gällde tills vidare, eftersom klaganden enligt ett läkarutlåtande inte längre uppfyllde de villkor för körkortstillstånd som föreskrivs i 12 § i körkortslagen. Klaganden hade dock därefter tillställt polisen ett nytt läkarutlåtande, där det konstaterades att de medicinska kraven för körkortstillstånd under vissa förutsättningar uppfylldes. Med anledning av detta utlåtande hade polisinspektionen förordnat klaganden att inom en viss tid avlägga ett godkänt körprov. Trots att klaganden inte hade avlagt ett godkänt körprov inom den angivna tiden hade polisinspektionen emellertid inte fattat något nytt beslut om körförbud, utan hade försökt delge klaganden det körförbud som meddelats tidigare.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att beslutet om avläggande av körprov i rättsligt avseende hade ersatt det tidigare körförbudsbeslutet, som man inte lyckats delge och som därför saknade rättsverkningar. Man borde således ha fattat ett nytt beslut i ärendet istället för det tidigare körförbudsbeslutet. Ett nytt beslut skulle ha behövts också eftersom grunden för körförbudet hade förändrats. Det första förbudet hade meddelats med stöd av 64 § 2 mom. 1 punkten i körkortslagen, medan det nu var fråga om 2 punkten i samma moment.

I det aktuella fallet aktualiserades också delgivningen av beslutet om körrätt. Polisinspektionen hade sänt klaganden ett brev där klaganden uppmanades hämta beslutet vid polisinspektionens servicebyrå. Biträdande justitiekanslern ansåg emellertid att polisinspektionens förfarande vid delgivningen av beslutet inte kunde betraktas som sådan effektiv och ändamålsenlig skötsel av upp-

giften som avses i 1 kap. 6 § 2 mom. i polislagen, eftersom brevet hade sänts över två månader efter att tidsfristen för avläggande av körprovet hade löpt ut. Med tanke på trafiksäkerheten är det synnerligen viktigt att ett beslut om körförbud delges snabbt i ett sådant fall där körrättsinnehavarens körförmåga av medicinska skäl är försämrad.

Biträdande justitiekanslern konstaterade vidare i sitt avgörande att polisinspektionen också kunde ha använt sig av de övriga delgivningssätt som anges i 60 § i förvaltningslagen. Beslutet kunde således ha sänts till klaganden per post mot mottagningsbevis eller till och med ha delgetts av en polispatrull. Med beaktande av förvaltningslagens förarbeten och med hänsyn till att det var fråga om en äldre person som bodde långt från polisstationen, skulle det ha varit ändamålsenligare att sända beslutet per post mot mottagningsbevis än att uppmana klaganden att hämta beslutet.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade för framtiden inspektören vid polisinspektionen och de tjänstemän som svarat för körrättsärendets beredning på vikten av att förvaltnings- och polislagens bestämmelser noggrant iakttas vid avgörandet av tillståndsärenden och delgivningen av beslut (OVK/894/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Hanna Laasonen).

Två polisinspektioners förfarande vid besiktning av polisbilar

I samband med ett klagomålsärende konstaterades det att två polisinspektioner hade använt oberoende besiktade polisbilar i trafik.

Då ett fordon framförs av en arbetstagare som är anställd hos fordonets ägare eller innehavare, ska arbetsgivaren enligt 9 § 2 mom. i fordonslagen se till att fordonet är trafikdugligt då det överlämnas till arbetstagaren samt att fordonet granskas och genomgår service tillräckligt ofta för att

det ska hållas i trafikdugligt skick. Föraren ska utan dröjsmål underrätta arbetsgivaren om brister som han eller hon observerat i fordonets skick och inte själv kan avhjälpa.

Polisinrättningarna anses stå i sådan arbetsgivarställning som avses i 9 § 2 mom. i fordonslagen då de tillhandahåller polismännen fordon som används i samband med tjänsteutövningen. Polisinrättningarna ansvarar således för att deras fordonspark hålls i tillbörligt skick och är registrerad och besiktigad.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det med tanke på myndighetsverksamhetens trovärdighet, trafiksäkerheten och polisens arbetarskydd är synnerligen viktigt att polisinrättningarna ser till att deras fordon hålls i trafikdugligt skick och är besiktigade. Polisfordon kan dessutom vara föremål för större belastning än andra fordon, bl.a. på grund av det stora antalet körkilometer och den höga körhastighet och körstil som ofta krävs i samband med utryckningskörningar. Mot denna bakgrund är det ännu viktigare att man drar försorg om fordonens trafikduglighet och om deras periodiska besiktningar.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att denna fråga var betydelsefull och allvarlig också med tanke på de allmänna krav som ställs på lagenligheten av polismyndigheternas verksamhet. Då en polisman i sin tjänsteutövning upptäcker ett obesiktigat fordon i trafiken avbryter polisen alltid körningen och fastställer en sådan påföljd för föraren som krävs med beaktande av hur allvarlig försummelsen är. Det kan inte under några omständigheter betraktas som acceptabelt att den myndighet som svarar för dylika lagstadgade övervaknings- och säkerhetsuppgifter själv handlar i strid med lagens bestämmelser t.ex. om besiktningen av fordon.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade allvarligt polisinrättningarna

på att de ska se till att deras fordonspark på ett tillbörligt sätt blir besiktigad i enlighet med de föreskrivna tidsfristerna.

Dessutom framförde biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att Polisstyrelsen skulle överväga huruvida det finns skäl att utreda om det utöver de fall som behandlats i det aktuella beslutet förekommit motsvarande fall vid andra polisinrättningar, samt huruvida anvisningarna om och tillsynen i samband med denna fråga behöver ses över.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare bad Polisstyrelsen senast 31.12.2014 meddela vilka åtgärder som eventuellt vidtagits i ärendet. I sitt svarsbrev daterat 11.12.2014 uppgav Polisstyrelsen att man undersökt rutinerna i samband med besiktningen av fordonsparken inom hela landet och preciserat sina anvisningar till polisenheterna i syfte att säkerställa tillbörliga och enhetliga tillvägagångssätt (OKV/1184/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Tom Smeds).

Förfarandet vid tillsättandet av en tidsbestämd väktartjänst

Av ett klagomål framgick det att klaganden hade sökt två tidsbestämda väktartjänster som ledigförklarats vid en polisinrättning. Polisinrättningen hade meddelat klaganden att man beslutat att denne skulle utses till det ena tidsbestämda tjänsteförhållandet. Därefter hade biträdande polischefen emellertid ändrat åsikt och inte utsett klaganden till tjänsteförhållandet, vilket klaganden riktade särskild kritik mot i klagomålet.

Enligt den utredning som inhämtats av polisinrättningen hade klaganden inte utsetts till de nämnda tjänsteförhållandena eftersom det var fråga om förlängning av tidigare tidsbestämda tjänsteförhållanden, och de personer som dittills innehaft tjänsterna hade rätt att fortsätta sköta dem.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare hade inte anledning att konstatera att biträdande polischefen skulle ha överskridit sin prövningsrätt eller på något annat sätt handlat lagstridigt i ärendet i och med att klaganden inte hade utsetts till någotdera tjänsteförhållandet.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade emellertid att det av de handlingar som berörde utnämningarna inte alls framgick varför klaganden inte hade utsetts till det ena tjänsteförhållandet, i avvikelse från vad som föreslagits i föredragningspromemorian. På grundval av handlingarna förblev det således fullständigt oklart på vilka grunder den som svarade för utnämningarna, dvs. biträdande polischefen, hade avvikit från det som framförts i promemorian. Motiveringen till utnämningarna framgick de facto först av de utredningar som gavs med anledning av klagomålet. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att biträdande polischefens förfarande därmed kunde kritiseras. Eftersom det hade utarbetats en föredragningspromemoria i ärendet, som bl.a. innefattade en meritjämförelse, och biträdande polischefen hade fattat ett beslut som väsentligen avvek från det som föreslagits i promemorian, borde denne i enlighet med förvaltningslagen ha försett sitt beslut med en skriftlig motivering.

Till den del det var fråga om kontakterna till klaganden konstaterade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare vidare att man inte till alla delar hade handlat på ett tillbörligt sätt i samband med utnämningförfarandet. Klaganden hade åtminstone av innehållet i det e-postmeddelande som sänts av polisinsrättningens personalsekretärare med fog kunnat få ett felaktigt intryck av att denne de facto hade blivit utsedd till det ena tidsbestämda tjänsteförhållandet som väktare och senare skulle tillsändas ett utnämningensbrev. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delade Polisstyrelsens uppfattning om att den uppenbart

felaktiga uppfattningen om att klaganden hade utsetts till tjänsteförhållandet, som personalsekretärarens meddelande föranlett, omedelbart borde ha korrigerats genom att man på nytt skulle ha kontaktat klaganden och klargjort saken efter att situationen uppdragats. Detta skulle ha varit motiverat med avseende på god förvaltning, i synnerhet med tanke på att det i meddelandet förutsattes att klaganden skulle vidta vissa åtgärder (vilka klaganden även vidtog), som sedermera visade sig vara onödiga eftersom klaganden ändå inte hade utsetts till tjänsteförhållandet.

Den berörda polisinsrättningen hade sedermera slagits samman med två andra polisinsrättningar, vilka tillsammans hade bildat en ny polisinsrättning. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav polisen sin uppfattning om det felaktiga förfarandet genom att sända en kopia av sitt beslut till polischefen vid den nya polisinsrättningen (OKV/1241/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Markus Löfman).

Förfarandet i samband med avstängning från tjänsteutövning

I ett klagomål anförde klaganden att en polisinsrättning hade handlat lagstridigt i samband med det tjänstemannarättsliga förfarandet i anslutning till avstängning från tjänsteutövning, eftersom klaganden inte hade getts tillfälle att tillräckligt väl göra sig förtrogen med de omständigheter som utgjorde grund för avstängningen innan klaganden blev hörd i ärendet. Klaganden hade beställt det förundersökningsprotokoll som gällde brottsmisstankarna i ärendet och begärt att hörandet skulle skjutas upp för att denne skulle hinna ta del av förundersökningsprotokollet före hörandet, men begäran hade inte bifallits. Vidare borde man enligt klaganden ha fattat ett särskilt beslut om saken också då avstängningen från

tjänsteutövning upphörde. Klaganden ansåg även att polisinsättningen hade handlat lagstridigt då den hade offentliggjort ett tillkännagivande om avstängningen från tjänsteutövning i sitt interna datasystem och i tillkännagivandet nämnt klaganden vid namn.

Biträdande justitiekanslern ansåg med hänvisning till 21 § i grundlagen samt Europadomstolens och högsta förvaltningsdomstolens rättspraxis att förundersökningsprotokollet utgjorde en del av det material som berörde avstängningen från tjänsteutövning och som klaganden borde ha haft tillgång till före hörandet. Det skulle således ha varit motiverat för polisinsättningen att ordna det hörande av klaganden som gällde avstängningen från tjänsteutövning på ett sådant sätt att klaganden skulle ha haft möjlighet att ta del av förundersökningsprotokollet före hörandet.

Vidare hade polisinsättningen i polisens interna datasystem offentliggjort ett allmänt tillkännagivande om klagandens avstängning från tjänsteutövning, där både brottsmisstankarna och klagandens namn nämndes. Polisinsättningen borde dock enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning ha informerat om saken genom att distribuera tillkännagivandet till en snävare krets, dvs. bara till sådana anställda vid polisinsättningen som i anslutning till sina arbetsuppgifter hade ett direkt behov av att få kännedom om klagandens frånvaro och eventuellt också om orsaken till frånvaron.

Eftersom ett allmänt tillkännagivande om saken emellertid hade offentliggjorts i polisinsättningens datasystem, borde polisinsättningen genast efter att tingsrätten meddelat sin friande dom i ärendet också ha sett till att information om att åtalen hade förkastats och avstängningen från tjänsteutövning hade avslutats skulle ha införts i datasystemet.

Det skulle även ha funnits skäl för polisinsättningen att på eget initiativ fatta beslut om avslu-

tande av avstängningen från tjänsteutövning omedelbart efter att tingsrätten hade förkastat de åtal som riktats mot klaganden, eller senast då klaganden hade begärt att ett sådant beslut skulle fattas.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade polisinsättningen och biträdande polischefen för framtiden på de ovan nämnda omständigheterna i samband med förfarandet vid avstängning från tjänsteutövning (OKV/1174/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Polisstyrelsens förfarande i egenskap av övervakare av Veikkaus Ab:s penningspel

I ett klagomål ansåg klaganden att Polisstyrelsens lotteriförvaltning hade försummat sina uppgifter då den inte i egenskap av övervakare av Veikkaus Ab:s penningspel hade informerat konsumenterna om sina rekommendationer till avgörande av meningsskiljaktigheter gällande utbetalningen av vinster i samband med Veikkaus penningspel, och inte heller i elektronisk form hade tillhandahållit konsumenterna de offentliga handlingar som hänförde sig till avgörandena. Enligt klagandens uppfattning borde lotteriförvaltningen dessutom i egenskap av tillsynsmyndighet ha förpliktat Veikkaus Oy att betala ut vinster också till de andra personer som enligt rekommendationerna var berättigade till vinster, utöver de kunder som uttryckligen hade begärt rekommendationer av lotteriförvaltningen.

I det aktuella fallet var det fråga om sådana tippningstjänster som tillhandahålls inom ramen för den tippningsverksamhet som står under myndigheternas styrning och som utövas med stöd av lagstadgad ensamrätt. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det inom denna typ av penningspelverksamhet, som betraktas som all-

männnyttig, ställs accentuerade krav på rättsskyddet för de kunder som köper tippningstjänster och därmed ger bolaget inkomster.

Biträdande justitiekanslern ansåg att lotteriförvaltningens informationssystem, som uppmärksammades i klagomålsärendet, inte uppfyllde de grundläggande krav på tidsenlig informationsförvaltning som hör till de primära målsättningar som anges i förvaltningslagen. Varken förfarandet eller kundbetjäningen inom Polisstyrelsens lotteriförvaltning motsvarade offentlighetslagens krav på god informationshantering, och möjliggjorde inte heller tillbörlig tillsyn över spelarnas rättigheter och intressen inom det berörda området.

Rättsskyddet för dem som deltar i penningsspelverksamhet innefattar ett krav på att spelare i samma situation ska behandlas lika. Detta innebär att också andra spelare än den som begärt en rekommendation till avgörande av en meningskiljaktighet som gäller vinstbetalningen ska ha tillbörliga möjligheter att tillräckligt snabbt få information om innehållet i rekommendationen. Man kan således förutsätta att Polisstyrelsens lotteriförvaltning, som med stöd av lag ger rekommendationer till avgörande, på ett tillbörligt sätt drar försorg om och övervakar att dess rekommendationer tillämpas på ett heltäckande och enhetligt sätt i förhållande till alla penningsspeldeltagare som är i samma situation.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade för framtiden Polisstyrelsen på den rättsliga karaktären av förfarandet med rekommendationer till avgörande samt på de synpunkter han framfört om myndighetens skyldighet att tillhandahålla information i samband med övervakningen av penningspel. Han bad Polisstyrelsen meddela vilka åtgärder beslutet föranlett (OKV/1225/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och företröds av Petri Rouhiainen).

RÄDDNINGSVÄSENDET

Räddningsmyndighetens skyldighet att betjäna på två språk

Ett räddningsverk inom ett tvåspråkigt område hade sänt en svenskspråkig mottagare finskspråkiga handlingar om egenkontroll av en fastighet. Räddningsverket motiverade sitt förfarande med det stora antalet försändelser och med att det i dess databas inte fanns uppgifter om fastighetsinnehavarnas språk.

Inrikesministeriets räddningsavdelning ansåg emellertid i sitt utlåtande att räddningsverket borde ha utrett vilketdera nationalspråket fastighetsinnehavarna använde eller alternativt ha sänt sina handlingar på båda nationalspråken.

Biträdande justitiekanslern delade inrikesministeriets räddningsavdelnings uppfattning och uppmärksammade räddningsverket på vikten av att grundlagens och språklagens bestämmelser iakttas vid kundbetjäningen. Samtidigt konstaterade han att han i egenskap av laglighetsövervakare inte kunde ta ställning till frågan om vilket förfarande räddningsverket skulle välja av de två alternativ som inrikesministeriets räddningsavdelning hade föreslagit för tryggnad av de språkliga rättigheterna. Till denna del var det nämligen fråga om ändamålsenlighetsprövning (OKV/1206/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och företröds av Tom Smeds).

Nödcentralverkets försummelse av att besvara en e-postförfrågning

I ett fall hade klaganden sänt Nödcentralverket en förfrågning med en begäran om upptagningar som gjorts vid en nödcentral. Förfrågningen hade sänts på ämbetsverkets officiella e-postadress. Enligt Nödcentralverkets utredning hade klagan-

dens förfrågning emellertid inte besvarats eftersom det av klagandens e-postmeddelande framgick att en undersökningsbegäran som berörde det aktuella ärendet skulle framställas till polisen. Enligt utredningen hade Nödcentralverket därför väntat på att polisen skulle begära upptagningarna i samband med undersökningen av ärendet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att saken måste bedömas i ljuset av förvaltningslagens bestämmelser, eftersom klaganden inte hade fått något svar på det brev denne sänt till Nödcentralverket i ett förvaltningsärende. I 8 § i förvaltningslagen bestäms det att myndigheterna inom ramen för sin behörighet och enligt behov ska ge sina kunder råd i anslutning till skötseln av ett förvaltningsärende samt svara på frågor och förfrågningar som gäller uträttandet av ärenden.

De högsta laglighetsövervakarna har inom ramen för sin beslutspraxis ansett att en saklig förfrågning till en myndighet ska besvaras utan ogrundat dröjsmål. Frågan om vilket svar som till sitt innehåll uppfyller kraven på god förvaltning ska bedömas från fall till fall. Den viktigaste aspekten vid bedömningen av detta är att den person som kontaktat myndigheten inte ska förbli ovetande om huruvida hans eller hennes ärende är under behandling eller inte.

Biträdande justitiekanslern ansåg att Nödcentralverket i enlighet med principen om god förvaltning borde ha gett ett skriftligt svar på klagandens skriftliga begäran om nödcentralens upptagningar. Han uppmärksammade Nödcentralverket på förvaltningslagens bestämmelser om skyldigheten att besvara skriftliga förfrågningar utan ogrundat dröjsmål (OKV/812/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Irma Tolmunen).

MIGRATIONSVERKET

Svenskspråkiga anvisningar om utlänningsregistrets användning

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade år 2013 Migrationsverket och förhörde sig i detta sammanhang om huruvida de anvisningar som berör utlänningsregistret har översatts också till svenska. I Migrationsverkets utredning konstateras det att anvisningarna år 2009 utfärdades också på svenska. Senare anvisningar har däremot inte översatts. Migrationsverket uppgav i sin utredning att anvisningarna i fortsättningen kommer att översättas till svenska. Också de tidigare anvisningar som fortfarande är gällande kommer att översättas. Med beaktande av Migrationsverkets utredning ansåg biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att saken inte föranledde några ytterligare åtgärder (OKV/4/50/2014: ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kostama).

Inspektioner

Polisinrättningen i Sydöstra Finland

Biträdande justitiekanslern inspekterade 3.3.2014 Kotka polisstation som hör till Polisinrättningen i Sydöstra Finland. I detta sammanhang diskuterades bl.a. reformen av polisens organisationsstruktur och dess konsekvenser, tillgången till säkerhetstjänster inom olika delar av polisinrättningens område, bemötandet av främmande kulturer och språk i polisens arbete, den interna laglighetskontrollen, samarbetet med olika intressentgrupper samt verksamheten inom tillståndsförvaltningen, i synnerhet gällande utlänningsärenden (OKV/2/51/2014 och OKV/3/51/2014).

Skyddspolisen

Justitiekanslern besökte 3.6.2014 skyddspolisen. Vid besöket behandlades det rådande säkerhetsläget, skyddspolisens verksamhet för förebyggande av säkerhetshot samt förmedlingen av information och analyser om sådana hot. I samband med besöket behandlades också bl.a. behoven av att revidera lagstiftningen om säkerhetsmyndigheternas metoder för inhämtande av information samt möjligheten att använda sådan underrättelseinformation som finns i polisens datasystem som grund för säkerhetsutredningar (OKV/6/51/2014).

Gränsbevakningsväsendet

Justitiekanslern besökte 5.8.2014 staben för gränsbevakningsväsendet. Vid besöket behandlades Finlands inre och yttre säkerhetsläge samt gränsbevakningsväsendets åtgärder i anslutning till säkerhetshot. I samband med besöket behandlades också bl.a. gränsbevakningsväsendets interna laglighetsövervakning samt EU:s gränssäkerhetsmyndighets (Frontex) verksamhet (OKV/8/51/2014).

FÖRSVARSFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

MINISTERIET

Försvarsmaktens kommandörs hyresstöd

I ett klagomål som inkom till justitiekanslern riktades det kritik mot storleken på det hyresstödet som betalades till försvarsmaktens kommandör. Som motivering till kommandörens tjänstebostadsarrangemang framfördes aspekter som berörde säkerheten, beredskapen och skötseln av samhällsrelationer. Dessa aspekter, som hänförde sig till behov förknippade med försvarsmaktens verksamhet, kunde i och för sig betraktas som godtagbara grunder för att hyra en tjänstebostad och betala ut hyresstöd. På grund av de representationsuppgifter som de facto ankommer på försvarsmaktens kommandör kunde det för kommandörens del dessutom, i enlighet med försvarsministeriets anvisning om de principer som ska iaktas vid hyrning av tjänstebostäder inom försvarsmakten, anses föreligga välgrundade skäl att bevilja hyresstöd också för den areal av bostaden som överskred den maximiyta som anges för tjänstebostäder i anvisningen. Detta var fallet trots att systemet med kombinerade bostads- och representationslokaler för försvarsmaktens högsta ledning har avskaffats och trots att försvarsmaktens kommandörs bostad egentligen inte var avsedd att användas för representation. Det exceptionellt höga hyresstödet kunde

däremot inte automatiskt motiveras med hjälp av de ovan nämnda sy punkterna.

Med beaktande av sådana aspekter i anslutning till säkerheten, beredskapen och skötseln av samhällsrelationer som berör försvarsmaktens högsta ledning kunde det exceptionellt höga hyresstödet emellertid betraktas som förståeligt, ifall de nämnda aspekterna krävde att man hyrde en så dyr tjänstebostad att hyrestagaren skulle ha blivit tvungen att betala en oskäligt hög hyra för bostaden ifall inte exceptionellt högt hyresstöd hade beviljats. På motsvarande sätt kan det finnas skälighetsaspekter som talar för att vissa gamla hyresavtal ska förlängas enligt samma villkor som förut. Försvarsministeriets anvisning om de principer som ska iaktas vid hyrning av tjänstebostäder inom försvarsmakten innehåller emellertid inga omnämmanden av en möjlighet att på dylika skälighetsgrunder avvika från anvisningens bestämmelser om hyresstödet maximibelopp eller från dess övergångsbestämmelser. I och med att det saknas uttryckliga omnämmanden som skulle berättiga till avvikelser från anvisningen, är det med avseende på den princip om likabehandling som hör till god förvaltning problematiskt att med hjälp av särskilda motiveringar avvika från anvisningen när det gäller försvarsmaktens högsta ledning. Ifall möjligheter till dylika avvikelser anses behövliga, skulle det vara motiverat att ta in omnämmanden om dem i anvisningen. För att säkerställa likabehandling ska grunderna för dessa avvikelser i så fall formuleras tillräckligt noggrant och vara exakt avgränsade (OKV/285/1/2014; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och förredogs av Kimmo Hakonen).

FINANSFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

MINISTERIET

Besvarandet av en förfrågning

I ett fall hade det vid finansministeriet tagit över två år att besvara klagandens förfrågning om det förfarande för ömsesidig överenskommelse som avsågs i ett skatteavtal. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att finansministeriet inte hade besvarat förfrågningen i enlighet med principen om god förvaltning. Han delgav finansministeriet sin uppfattning för kännedom och uppmärksammade innehållet i myndigheternas rådgivningsskyldighet och skyldighet att besvara förfrågningar (OKV/1010/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Elina Halimaa).

Förfarandet i samband med reformen av polisens förvaltningsstruktur

I ett klagomål riktades det kritik bl.a. mot fas II av reformen gällande polisens förvaltningsstruktur (s.k. Pora II), som hade behandlats inom koordineringsgruppen för regionalisering under åren 2008–2010. Klaganden anförde som sin uppfattning att koordineringsgruppen för regionalisering hade avslutat ärendets behandling utan att ha gett det sitt slutgiltiga förordande, och överfört ärendet till ministerarbetsgruppen för förvaltning och regional utveckling (Halke) för behandling.

I ärendet framgick det att koordineringsgruppen för regionalisering vid sitt sammanträde i mars 2009 hade förordat inrikesministeriets framställning om att regionaliseringen av Polisstyrelsen skulle genomföras enligt en modell där delar av verksamheten skulle placeras i S:t Michel, Uleåborg och Åbo, medan huvudkontoret skulle finnas i Helsingfors. Vid sitt sammanträde i februari 2010 beslutade koordineringsgruppen emellertid att inte förorda inrikesministeriets förslag till den del det var fråga om placeringsorterna för Polisstyrelsens personal. I sammanträdesprotokollet antecknades bl.a. följande beslut: ”Koordineringsgruppen överförde ärendet till ministerarbetsgruppen för förvaltning och regional utveckling för behandling.”

Av koordineringsgruppens och inrikesministeriets utredningar framgick det emellertid att koordineringsgruppen inte hade överfört ärendet till Halke för behandling, och att koordineringsgruppen inte ens hade befogenheter att göra detta. Koordineringsgruppen medgav att det är ministerierna som för ärenden till Halke för behandling och att koordineringsgruppen inte var behörig att förplikta ett ministerium till detta. Enligt koordineringsgruppen var det inrikesministeriets sak att pröva om och hur ministeriet beaktade koordineringsgruppens utlåtanden om saken, bl.a. när det gällde förslaget om att ärendet skulle överföras till Halke för behandling.

Protokollsanteckningen gav emellertid ett intryck av att koordineringsgruppen uttryckligen själv hade överfört ärendet till Halke för behandling. Justitiekanslern konstaterade att protokollsanteckningen således inte stämde överens med

verkligheten, vilket innebar att den kunde kritiseras med avseende på god förvaltning. Justitiekanslern delgav koordineringsgruppen för regionalisering sin uppfattning (OKV/32/1/2013; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Markus Löfman).

SKATTEFÖRVALTNINGEN

Ett fel vid beräkandet av procentsatsen för förskottsinnehållning

Av ett klagomål framgick det att procentsatsen för klagandens förskottsinnehållning hade beräknats fel vid en skattebyrå. Klaganden hade därför påförts tilläggsskatt. Biträdande justitiekanslern ansåg att den grundlagsenliga rätten att få sitt ärende behandlat på ett tillbörligt sätt och det krav på adekvat service som föreskrivs i 7 § i förvaltningslagen inte hade tillgodosetts i det aktuella fallet. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade skattebyrån på vikten av att noggrant iaktta kraven på god förvaltning (OKV/876/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kostama).

Iakttagandet av anvisningar

En lokal skattebyrå hade beviljat en tjänsteman ett individuellt lönetillägg. Enligt Skatteförvaltningens interna anvisningar borde skattebyrån emellertid ha begärt ett utlåtande om saken av Skatteförvaltningens förvaltningsenhet innan beslutet fattades. Något sådant utlåtande hade dock inte begärts. Eftersom den berörda enheten inom Skatteförvaltningen sedermera hade dragits in och det av den erhållna utredningen framgick att avsikten var att avskaffa individuella lönetillägg inom Skatteförvaltningen under det innevarande

året, ansåg biträdande justitiekanslern att det var en tillräcklig åtgärd att uppmärksamma Skatteförvaltningen på vikten av att iaktta förvaltningsområdets interna anvisningar, så att en enhetlig praxis tryggas (OKV/73/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Kundbetjäning

I ett fall hade klaganden på förhand skriftligen sänt uppgifter för sitt skattekort till en skattebyrå. Uppgifterna hade emellertid inte lagrats i Skatteförvaltningens datasystem. Hos Skatteförvaltningens riksomfattande telefontjänst fick klaganden inte svar på sin förfrågan som bl.a. gällde huruvida handlingarna hade inkommit till skattebyrån, utan klaganden hade uppmanats ansöka om skattekort på nytt eller besöka en skattebyrå för att uträtta sitt ärende. Biträdande justitiekanslern ansåg att Skatteförvaltningens telefontjänst i detta fall hade varit rätt så inflexibel och att servicen därmed inte uppfyllde kraven på god förvaltning. Då en kund vill sköta sitt ärende per telefon och myndigheten erbjuder kunderna en sådan möjlighet, ska telefontjänsterna med beaktande av serviceprincipen vara så välfungerande som möjligt. Biträdande justitiekanslern delgav Skatteförvaltningen sin uppfattning om tjänsterna (OKV/2170/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Elina Halimaa).

TULLEN

Lång behandlingstid för besvär

Inom Tullens bilbeskattning hade man i ett fall inte utan dröjsmål utarbetat ett utlåtande med an-

och som avses i finansministeriets anvisningar om de principer som ska iaktas när tjänster tillsätts. Av utnämningsspromemorian var det således inte möjligt att utläsa varför den person som utsetts till tjänsten hade ansetts vara den mest meriterade. Utnämningsspromemorians motivering uppfyllde därmed inte de krav som ställs på beslutsmotiveringar i 45 § 1 mom. i förvaltningslagen.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade regionförvaltningsverkets ansvarsområde för arbetarskyddet, som hade fattat beslutet om tillsättande av inspektörstjänsten, på att utnämningsspromemorian ska innehålla en noggrann jämförelse av sökandenas meriter och på att utnämningssbeslutet ska motiveras på det sätt som 45 § 1 mom. i förvaltningslagen kräver (OKV/1099/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

I ett annat fall konstaterade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att en utnämningsspromemoria som gällde tillsättandet av en miljörådstjänst inte innehöll tillräckligt noggranna uppgifter om varför utnämningssframställningen gällde uttryckligen den person som valts till tjänsten. Utnämningsspromemorians motivering uppfyllde inte heller de krav som ställs på skyldigheten att motivera beslut i 45 § i förvaltningslagen eller de krav som följer av förvaltningslagens bestämmelser om grunderna för god förvaltning.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade regionförvaltningsverket på de krav som 45 § i förvaltningslagen ställer på motiverandet av utnämningssbeslut samt på det som föreskrivs om utarbetandet av utnämningsspromemorior i finansministeriets anvisningar om de principer som ska iaktas när tjänster tillsätts (OKV/1650/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kostama).

Behandlingen av en förvaltningsklagan

Ett regionförvaltningsverk hade fått ta emot en klagan som innehöll klagandens e-postadress, men inte klagandens namn eller några kontaktuppgifter. I sitt klagomål till justitiekanslern riktade klaganden kritik mot att regionförvaltningsverket per e-post hade förhört sig om klagandens namn och kontaktuppgifter och samtidigt meddelat att regionförvaltningsverket inte prövade en anonymt inlämnad utredningsbegäran. Regionförvaltningsverket konstaterade i sin utredning att föredragandens begäran om adressuppgifter för postningen av beslutet var onödig eftersom regionförvaltningsverket hade tillgång till klagandens e-postadress. Enligt utredningen måste emellertid föredragandens meddelande om att regionförvaltningsverket inte prövade en anonymt inlämnad utredningsbegäran betraktas som förenlig med 16 § i förvaltningslagen.

I 16 § i förvaltningslagen (som gäller handlingars innehåll) bestäms det att avsändarens namn samt de kontaktuppgifter som behövs för att ärendet ska kunna skötas ska antecknas i en handling som tillställs en myndighet. Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid att förvaltningslagens bestämmelser om behandlingen av förvaltningsärenden inte till alla delar som sådana tillämpas på behandlingen av en förvaltningsklagan. Därför kan det som i 16 § i förvaltningslagen bestäms om avsändarens namn och kontaktuppgifter inte anses utgöra ett ovillkorligt krav i samband med anförandet och inledandet av en förvaltningsklagan. I förvaltningslagens bestämmelser om förvaltningsklagan, som trädde i kraft 1.9.2014, anges det inte heller som formkrav för en förvaltningsklagan att den som anför klagan måste uppge sitt namn och sina kontaktuppgifter, även om detta enligt regeringens proposition angående lagändringen måste betraktas som utgångspunkten.

Biträdande justitiekanslern ansåg att frågan om huruvida en anonym klagan tas till behandling eller inte ska avgöras genom prövning från fall till fall. Han ansåg att det inte på grundval av de bestämmelser i förvaltningslagen som var gällande vid den tidpunkt som avsågs i klagomålet eller på grundval av lagens förarbeten var korrekt att kategoriskt konstatera att anonyma klagomål inte undersöktes. Detta förändrades inte heller i och med de bestämmelser om förvaltningsklagan som infördes i förvaltningslagen 1.9.2014. Biträdande justitiekanslern delgav regionförvaltningsverket sin uppfattning om korrekt tillämpning av förvaltningslagen (OKV/1607/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Marjo Mustonen).

Dröjsmål vid behandlingen

Av ett klagomål framgick det att klaganden våren 2012 i två fall hade anfört en klagan hos regionförvaltningsverket. Då klaganden senare hade framställt förfrågningar om tidtabellen för ärendenas behandling hade klaganden fått som svar att de skulle avgöras tidigast våren 2014.

Enligt den erhållna utredningen hade ärendena emellertid varit klara för föredragning i ett år och tre månader. Biträdande justitiekanslern betonade i sitt avgörande att kravet på att ärendena ska behandlas utan dröjsmål ska beaktas i samband med ärendets alla behandlingsfaser och inte bara vid bedömningen av ärendets totala behandlingstid. Med beaktande av de ovan nämnda omständigheterna ansåg biträdande justitiekanslern att behandlingstiden för de nämnda ärendena vid regionförvaltningsverket inte motsvarade det krav som ställs i 21 § i grundlagen på att ärendena ska behandlas utan dröjsmål, utan konstaterade att ärendenas behandlingstid hade varit oskäligt lång.

Det fanns emellertid inget som tydde på att enskilda tjänstemän uppsåtligt skulle ha fördröjt

ärendenas behandling. Den oskäligt långa behandlingstiden berodde i huvudsak på resursbrist.

Enligt regionförvaltningsverkets utredning hade finansministeriet vidtagit åtgärder för att eliminera problemen vid behandlingen av denna typ av ärenden vid regionförvaltningsverket, genom att anvisa tilläggsresurser för att avveckla den svåra anhopningen av ärenden. Regionförvaltningsverket uppgav att situationen hade förbättrats och att ärendenas behandlingstider hade förkortats avsevärt t.ex. i förhållande till de behandlingstider som uppmärksammats i klagomålet.

Av denna anledning vidtog biträdande justitiekanslern inte några andra åtgärder på grund av dröjsmålen vid ärendenas behandling än att han delgav regionförvaltningsverket sin uppfattning (OKV/1684/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

DEN KOMMUNALA OCH ÖVRIGA SJÄLVSTYRELSEN

Kraven på god förvaltning

Förvaltningsdirektören i en kommun hade upplevt sig bli föremål för arbetsplatsmobbing från en kommunfullmäktigeledamots sida och hade sänt en åtgärdsbegäran angående saken till kommunstyrelsen. Fullmäktigeledamoten hade väckt flera initiativ där bl.a. förvaltningsdirektörens agerande kritiserades, och ledamoten hade behandlat samma sak också i ett antal e-postmeddelanden. Med anledning av ärendet ordnades en utfrågning där saken behandlades av en arbetsgrupp som utsetts av kommunstyrelsen. Därefter behandlades ärendet vid ett inofficiellt sammanträde. Enligt den promemoria som utarbetades vid sammanträdet var det fråga om arbetsplatsmobbing i det aktuella fallet. Också i kommunens utredning hän-

visades det till arbetsgivarens skyldighet att vidta åtgärder för att förhindra arbetsplatsmobbing. I utredningen konstaterades det att man hade handlat i enlighet med verksamhetsmodellen för tidiga insatser. Senare hade kommunstyrelsen behandlat ärendet och bitt kommunfullmäktigeledamoten ge en sådan utredning om saken som avses i kommunallagen. Kommunstyrelsen hade antecknat utredningen för kännedom och uppmanat fullmäktigeledamoten att i enlighet med kommunallagen sköta sitt uppdrag med värdighet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid att den till buds stående utredningen visade att kommunfullmäktigeledamotens verksamhet anknöt till förtroendeuppdraget. En kommunfullmäktigeledamot står inte i arbetsgivarställning i förhållande till kommunens tjänstemän. Det sätt på vilket kommunfullmäktigeledamoten inom ramen för sitt förtroendeuppdrag hade handlat gentemot en av kommunens tjänstemän kunde således inte bedömas utgående från en arbetsgivar-arbetstagarrelation och därmed kunde agerandet inte heller betraktas som arbetsplatsmobbing. Utgångspunkten för ärendets behandling var således felaktig. Kommunstyrelsen hade inte skaffat sådan relevant information som behövdes med avseende på ärendets behandling, vilket enligt biträdande justitiekanslern inte var förenligt med god förvaltning.

Kommunstyrelsen hade sedermera handlat i enlighet med kommunallagens bestämmelser i ärendet. Biträdande justitiekanslern ansåg emellertid att det i rättsligt avseende var problematiskt att kommunstyrelsen inte hade specificerat på vilket sätt fullmäktigeledamotens agerande enligt dess uppfattning var så klandervärt att det funnits skäl att underrätta fullmäktige om saken. I samband med ärendets behandling hade man i detta fall kunnat få ett felaktigt intryck av att det agerande där initiativ läggs fram eller kritik riktas mot en tjänsteman skulle strida mot de

skyldigheter som fullmäktigeledamöterna åläggs i kommunallagen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade vidare att det i och för sig inte stred mot kommunallagen att ett inofficiellt beredningsorgan tillsattes, men att kommunstyrelsens protokollsanteckningar om saken var bristfälliga. Anteckningarna var inte förenliga med den protokollföringskyldighet som föreskrivs i kommunallagen. Kommunstyrelsens protokoll ska innehålla anteckningar om beslut som berör tillsättandet av en arbetsgrupp, arbetsgruppens sammansättning och uppgifter samt andra omständigheter som är väsentliga med avseende på ärendets behandling. Till denna del motsvarade ärendets behandling inte heller offentlighetslagens krav.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade kommunstyrelsen på de krav som kommunallagen ställer på protokollföringen och på skyldigheten att iaktta den offentlighetsprincip som framgår av offentlighetslagen samt på vikten av att iaktta ett förfarande som är förenligt med god förvaltning (OKV/1149/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Myndigheternas skyldighet att besvara förfrågningar

En kommundirektör hade tillsänts en förfrågning som denne inte hade besvarat. Kommunen konstaterade i sin utredning att kommunen på ett tillbörligt sätt hade besvarat förfrågningen redan tidigare, genom att sända den berörda personen de handlingar denne begärt.

Biträdande justitiekanslern konstaterade dock att myndighetens antagande om att kunden tidigare på något sätt hade fått ett svar på sin fråga inte befriade myndigheten från skyldigheten att besvara förfrågningen. Myndigheten ska åtminstone kortfattat konstatera varför den inte anser det be-

hövligt att utreda ärendet i större omfattning. Vid behov kan myndigheten också hänvisa till sina tidigare svar.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade kommunen och kommundirektören på innebörden av myndigheternas skyldighet att tillhandahålla rådgivning och besvara förfrågningar (OKV/172/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kostama).

Dröjsmål i samband med ett svar

Av ett klagomål framgick det att klagandena 16.1.2012 hade fått ett svar på den skrivelse som de riktat till byggnadsnämnden i en stad 9.1.2011. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att det hade tagit för länge att besvara skrivelsen. Han uppmärksammade staden på den skyldighet som föreskrivs för myndigheter och tjänsteinnehavare i förvaltningslagen att inom en skälig tid besvara sådana sakliga och tillräckligt specificerade förfrågningar som faller inom ramen för deras befogenheter (OKV/1313/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Minna Pulkkinen).

En kommundirektörs förfarande i samband med besvarandet av förfrågningar

Kommundirektören i en kommun hade per telefon kontaktats av klaganden i ett ärende som gällde dennes boende. Kommundirektören hade lovat återkomma följande dag, men hade inte gjort det. Kommundirektören hade inte heller besvarat klagandens brev. I brevet krävde klaganden först att brevet skulle besvaras inom sju (7) dagar, men konstaterade ändå avslutningsvis att inget svar förväntades på brevet. Brevet gav rum

för tolkning också på grund av att det inte innehöll någon egentlig förfrågning eller fråga riktad till någon myndighet, utan endast ett betalningsyrkande riktat mot kommunen. Dessutom hade klaganden redan tidigare fått ett svar med anledning av sitt betalningsyrkande.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att de högsta laglighetsövervakarna i sin beslutspraxis har ansett att det hör till myndigheternas rådgivningsskyldighet att myndigheterna och tjänsteinnehavarna inom en skälig tid ska besvara sakliga och tillräckligt specificerade förfrågningar som riktas till dem. Myndigheten får emellertid från fall till fall pröva hur omfattande och ingående svar som krävs med anledning av en förfrågning.

I det aktuella fallet var det fråga om en saklig förfrågning som riktats till en myndighet, dvs. till kommundirektören, och som hörde till myndighetens behörighet. Enligt biträdande justitiekanslern skulle det således med avseende på god förvaltning ha varit bättre att besvara skribenten t.ex. genom att hänvisa till det svar som tidigare getts i ärendet eller genom något annat kortfattat besked, än att helt och hållet lämna skrivelsen obesvarad. Det skulle även i rättsligt avseende ha varit motiverat att tolka den oklara skrivelsen, dvs. klagandens brev, till skribentens fördel.

Med beaktande av det som anförts ovan uppmärksammade biträdande justitiekanslern kommundirektören för framtiden på den skyldighet att besvara förfrågningar som åläggs myndigheter och tjänsteinnehavare i förvaltningslagen (OKV/1802/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Hanna Laasonen).

Sysselsättningsstöd får inte vara diskriminerande

En stad hade enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning brutit mot diskrimineringsförbu-

det genom att gynna stadens egna ungdomar vid beviljandet av sysselsättningsstöd. I stadens beslut om sysselsättningsstöd hade arbetsgivarens möjligheter att få sysselsättningsstöd begränsats på grundval av arbetstagarens hemort. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadsstyrelsen på att det enligt lagen om likabehandling var förbjudet att diskriminera någon av en orsak som gäller hans eller hennes person. I det aktuella fallet fanns det välgrundade skäl att misstänka att sådana sökande som inte var invånare i staden hade behandlats ofördelaktigare i ansökningssituationerna på grund av de villkor som fastställts för sysselsättningsstödet. Det förelåg således ett antagande om direkt diskriminering enligt lagen om likabehandling. En omständighet som hänförde sig till personen i fråga och som inte berörde arbetet eller arbetsuppgifterna, såsom personens boningsort, var nämligen ett förbjudet urvalskriterium. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade också stadsstyrelsen på att myndigheterna i grundlagen har ålagts en skyldighet att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Den kommunala självstyrelsen ger inte en kommun rätt att försämla de grundläggande fri- och rättigheter som garanterats envar, och inte heller rätt att skapa nya möjligheter att göra avsteg från dessa (OKV/403/1/2012 och OKV/734/1/2013; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Urvalskriterier i samband med anställningar

En stad hade enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning brutit mot diskrimineringsförbudet då den inte hade tagit hänsyn till en sökandes ansökan om sommarjobb enbart på grund av att staden i fråga inte var sökandens hemort. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadsstyrelsen

på att det enligt lagen om likabehandling var förbjudet att diskriminera någon av en orsak som gäller hans eller hennes person. Lagen om likabehandling gällde också urvalskriterierna i samband med anställningar. En omständighet som hänförde sig till personen i fråga och som inte berörde arbetet eller arbetsuppgifterna, såsom personens boningsort, var ett förbjudet urvalskriterium.

Vidare ansåg biträdande justitiekanslern att det av den information allmänheten ges om jobb-sökandet tydligt ska framgå på vilka olika sätt jobben kan sökas (OKV/288/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Information om behandlingen av ett invånarinitiativ

Ett invånarinitiativ med ungefär 700 underskrifter hade överlämnats till en kommundirektör. Handlingarna innehöll inte adressuppgifter eller andra kontaktuppgifter. Av denna anledning kunde initiativtagaren inte i enlighet med kommunallagen informeras om de åtgärder som vidtagits med anledning av initiativet. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg emellertid att det med tanke på kommunens allmänna informationsskyldighet skulle ha funnits skäl för staden att t.ex. i lokaltidningen eller på stadens webbplats informera om att ett invånarinitiativ som undertecknats av så pass många kommuninvånare hade inlets samt om initiativets behandling (OKV/1320/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Kommunerna ska iakttä offentlighetslagen

I ett klagomål uppgav klaganden att denne hade begärt en kopia av en framställning gällande

förtjänstecken av en stad. Staden hade emellertid uppgett för klaganden att staden inte förvarade några kopior av framställningar som berörde förtjänstecken. Av den utredning staden gett till justitiekanslern framgick det dock att staden ändå sparade kopior av framställningarna. Den information som klaganden fått och de uppgifter som getts i utredningen stod således i konflikt med varandra. I utredningen togs det inte ställning till varför man uppgett för klaganden att det inte fanns några kopior av handlingarna. Klaganden hade enligt sin egen utsaga inte heller informerats om möjligheten att föra ärendet till myndigheten för avgörande.

Den som begär en handling som inte lämnas ut ska enligt offentlighetslagen alltid underrättas om orsaken till vägran att lämna ut handlingen och informeras om att ärendet kan föras till myndigheten för avgörande. Myndigheten ska handla på detta sätt också då orsaken till att handlingen inte lämnas ut är att handlingen i fråga inte finns hos myndigheten. Då den som begärt handlingen har underrättats om orsaken till vägran att lämna ut handlingen och om möjligheten att föra ärendet till myndigheten för avgörande, kan han eller hon överväga t.ex. att vända sig till en annan myndighet eller att föra ärendet till avgörande hos den myndighet som begäran riktats till.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade staden på skyldigheten att iaktta de tillvägagångssätt som föreskrivs i offentlighetslagen vid bemötandet av en dokumentbegäran. Dessutom uppmärksammade han staden på skyldigheten att se till att dess anställda har behövlig kännedom om offentligheten för de handlingar som de behandlar och om de förfaranden som ska iaktas vid behandlingen och utlämnandet av uppgifter (OKV/812/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Behandlingen av en dokumentbegäran i en kommun

Klaganden hade i ett fall begärt vissa dokument av en kommun. Kommunens tjänsteman hade emellertid med stöd av offentlighetslagen vägrat lämna ut dokumenten och konstaterat att klaganden kunde föra ärendet till fullmäktige för behandling. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att kommunen hade handlat felaktigt då klaganden inte hade tillfrågats om huruvida denne önskade att ärendet skulle överföras till myndigheten för avgörande. Klaganden hade inte heller fått något överklagbart beslut i ärendet.

Klaganden hade också begärt en dokumentförteckning, som emellertid inte heller hade lämnats ut. Med hänsyn till den rådgivningskyldighet som föreskrivs för myndigheterna i förvaltningslagen samt med beaktande av offentlighetslagens bestämmelser borde kommunens tjänstemän ha strävat efter att tillsammans med klaganden utreda och specificera de handlingar ur vilka klaganden önskade information.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav kommunen sin uppfattning om kommunens felaktiga förfarande vid tillämpningen av offentlighetslagen och förvaltningslagen (OKV/510/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kostama).

Formen för en dokumentbegäran

I ett klagomål var det fråga om en situation där klaganden per e-post hade begärt ett dokument av en stad. Klaganden hade emellertid informerats om att dokumentbegäranden, åtminstone beträffande partsoffentliga handlingar, enligt det tillvägagångssätt staden fastställt skulle framstäl-

las genom ifyllning av en blankett som var avsedd för ändamålet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att offentlighetslagens processuella bestämmelser ska tillämpas på en dokumentbegäran som framställts till en myndighet. Offentlighetslagen innehåller inga bestämmelser om att en dokumentbegäran ska framställas i viss form, eller ens skriftligen. En dokumentbegäran kan således framställas formfritt och även muntligen. I offentlighetslagen finns inte heller några bestämmelser om hur begäran och de behövliga uppgifter som berör den ska framställas då det är fråga om en begäran om en sekretessbelagd handling. Således kan även uppgifterna om en sådan begäran ges muntligen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade vidare att staden har prövningsrätt när det gäller att ordna sin dokumenthantering så att den är förenlig med god informationshantering. Ett sådant förfarande där en dokumentbegäran blir behandlad bara då den framställs på en viss blankett kan emellertid inte anses vara förenligt med god informationshantering. Genom att ställa ett sådant krav hade staden fastställt ett sådant villkor för framställandet av dokumentbegäran som inte grundade sig på lagen.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade staden på att en dokumentbegäran får framställas i fri form (OKV/1640/1/2012 och OKV/1645/1/2013; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kauppila).

Iakttagandet av offentlighetslagen vid behandlingen av en dokumentbegäran

En person hade bett en stad ge information om namnet på den arbetstagare som tillhandahållit de tjänster som staden köpt till personen i fråga av en privat aktör. Staden hade emellertid i sitt brev och med anledning av en påminnelse om saken

underrättat den person som begärt informationen om att staden inte hade tillgång till den begärda informationen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade dock att offentlighetslagens processuella bestämmelser ska iakttas vid behandlingen av en dokumentbegäran också i det fall då myndigheten inte har den begärda informationen. Det förfarande som ska iakttas i samband med behandlingen av en dokumentbegäran regleras främst i 14 och 16 § i offentlighetslagen.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade staden på skyldigheten att iakttä offentlighetslagens processuella bestämmelser vid behandlingen av en dokumentbegäran (OKV/2033/1/2013, OKV/1211/1/2014, OKV/308/1/2014, OKV/962/1/2014 och OKV/1124/1/2014; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kauppila).

Likabehandling vid lönesättningen för lärare

I ett klagomål konstaterade klaganden att en samkommun för utbildning inte betalade samma lön för samma arbete, trots att de berörda personerna hade samma behörighet för arbetet. De lärare som i tiden hade anställts för att undervisa i gymnasieämnen vid yrkesskolor betalades lön i enlighet med tjänstekollektivavtalets bilagor gällande yrkesskolor, medan gymnasielärarna betalades lön i enlighet med tjänstekollektivavtalets bilaga gällande gymnasier. Klaganden ansåg att detta förfarande stod i strid med lagen om likabehandling, arbetsavtalslagen och grundlagen.

Biträdande justitiekanslern ansåg att iakttagandet av arbets- och tjänstekollektivavtal inte utgör en sådan grund som enligt lagen om kommunala tjänsteinnehavare skulle berättiga till att avvika från kravet på likabehandling. Biträdande justitiekanslern ansåg även att olikheterna vid lö-

nesättningen i den situation som avsågs i klagomålsskrivelsen inte, med beaktande av arbetets innehåll, föränleddes av ett sådant verkligt och avgörande krav som gällde arbetsuppgifternas art och deras utförande, varmed det enligt lagen om likabehandling inte skulle ha varit fråga om diskriminering.

Enligt biträdande justitiekanslern får tjänstemän som omfattas av samma tjänstekollektivavtal och som utför samma eller likvärdigt arbete inte genom kollektivavtalsbestämmelser på ett diskriminerande sätt försättas i en ojämlig situation beträffande löneförmånerna. Arbetsgivaren ska i enlighet med principen om likabehandling av arbetstagare och tjänstemän sträva efter att eliminera dylika löneskillnader.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det emellertid inte hör till justitiekanslerns behörighet att befatta sig med tolkningen av sådana tjänste- eller arbetskollektivavtal som de förhandlings- och avtalsparter som avses i 3 § i lagen om kommunala tjänstekollektivavtal har ingått i enlighet med den nämnda lagen (OKV/1762/1/2012 och OKV/1764/1/2012; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kostama).

En kommuns taxabeslut

Ett klagomål som avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare berörde en stadsstyrelses beslut om justering av taxan för en båtplats. Enligt beslutet debiterades invånare från andra kommuner dubbel avgift för en båtplats för sommaren. Stadens beslut om taxan innehöll emellertid inte någon motivering till att en högre avgift togs ut hos invånare från andra kommuner. I det utlåtande som staden gav med anledning av klagomålet motiverade staden den dubbla avgiften med att invånare i andra kommuner inte betalade kommunalskatt till staden. Biträdan-

de justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det faktum att båtplatsavgifter av olika storlek fastställs för kommunens egna invånare och för personer från andra kommuner kan motiveras med en sådan godtagbar grund som i enlighet med kommunallagen hänför sig till främjandet av kommuninvånarnas välfärd och som i sista hand har sitt ursprung i den självstyrelse som fastställts för kommuninvånarna i grundlagen. Det är dock möjligt att göra en noggrannare bedömning av huruvida det är fråga om legitim och proportionerlig särbehandling endast ifall en motivering till särbehandlingen läggs fram i beslutet. Behovet av beslutsmotiveringar accentueras ännu mer än förut i och med att den nya diskrimineringslag som riksdagen antagit 16.12.2014 fått ett utvidgat tillämpningsområde i förhållande till den tidigare lagstiftningen. Vid likabehandlingsövervägningen ska man ta hänsyn till såväl kommuninvånarna som till andra kommunmedlemmar och övriga personer. I beslutet uppmärksammades staden på de synpunkter som gällde motiverandet av taxabeslutet (OKV/878/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Utbetalningen av statsunderstöd som beviljats av en stad

En stad hade i egenskap av sådan statsbidragsmyndighet som avses i lagen om understöd för reparation av bostäder, energiunderstöd och understöd för sanitära olägenheter beviljat klaganden energiunderstöd för ibruktagande av förnybar energi. Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet hade emellertid, i egenskap av myndighet som svarar för styrningen och övervakningen av kommunerna, ansett att staden hade beviljat understödet i strid med statsrådets förordning om understöd för reparation av bostäder, energiunderstöd och understöd för sanitära olägenhe-

ter. Staden hade därför inte betalat ut det understöd den beviljat klaganden. Enligt den anvisning som Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet utfärdat om ansökning, beviljande och betalning av energiunderstöd skulle kommunen emellertid ta hänsyn till att det faktum att ett understöd återkrävs eller det beslutas att ett understöd inte skulle betalas inte gav kommunen rätt att återkräva ett beviljat understöd av understödstagaren eller underlåta att betala ut ett beviljat understöd till understödstagaren, om denna handlat i god tro. Biträdande justitiekanslern bad staden ge en utredning och ett rättsligt utlåtande om sitt förfarande och om grunderna för sin underlåtelse att betala ut det understöd som staden hade beviljat klaganden. I sin utredning meddelade staden att understödet skulle betalas till klaganden. Biträdande justitiekanslern ansåg därför att han inte inom ramen för laglighetskontrollen hade skäl att vidta några ytterligare åtgärder mot staden (OKV/107/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Jäv i ett förvaltningsärende

Förvaltningschefen vid en skolmyndighet hade för behandlingen av ett tjänstemannarättsligt ärende som berörde en skola underställd myndigheten fattat beslut om att upphandla advokat-tjänster hos en advokatbyrå där förvaltningschefens syster var delägare och verksam som advokat. Enligt biträdande justitiekanslern hade förvaltningschefen därmed handlat på ett sätt som enligt 25 § 2 mom. 6 punkten i förvaltningslagen för landskapet Åland var ägnat att äventyra tilltron till chefens opartiskhet.

Det faktum att förvaltningschefens syster inte personligen hade befattat sig med det ärende som advokatbyrån hade anförtrots samt det faktum att hennes ägarandel av advokatbyrån upp-

gick till endast 10 % var inte av väsentlig betydelse vid bedömningen av saken.

Förvaltningschefen borde i enlighet med 25 § i förvaltningslagen för landskapet Åland ha skridit till åtgärder för att se till att en ojävig tjänsteman utan dröjsmål skulle ha förordnats att behandla upphandlingsärendet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade vidare att det för upprätthållandet av förtroendet för förvaltningsmyndigheterna är viktigt att bestämmelserna om jäv i samband med förvaltningsärenden tillämpas på ett sådant sätt att myndighetsverksamheten även utåt sett ger ett förtroendeingivande intryck. Detta måste beaktas även om det inte i det aktuella fallet kunde visas att förvaltningschefen skulle ha haft för avsikt att på andra advokatbyråers bekostnad gynna den byrå där systemen var verksam, eller att den myndighet chefen satts att leda skulle ha åsamkats skada genom förfarandet.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade förvaltningschefen på vikten av att iakttas jävsbestämmelserna i förvaltningslagen för landskapet Åland vid behandlingen av förvaltningsärenden (OKV/1756/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tom Smeds).

Avgörandet av en jävsfråga

Grundtrygghetsnämnden i en stad hade i ett fall inte fattat beslut om jäv för en av sina medlemmar. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att nämnden borde ha fattat ett särskilt beslut om saken eftersom det hade förekommit oenighet om jävsfrågan vid sammanträdet. Dessutom borde beslutet och dess grunder ha antecknats i sammanträdesprotokollet. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade grundtrygghetsnämnden på vikten av korrekt tillämpning av 29 § 2 mom. i förvalt-

ningslagen då en jävsfråga avgörs i ett kollegialt organ (OKV/1208/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Marjo Mustonen).

Ett permitteringsmeddelande ska förses med anvisningar om omprövning

Ett beslut beträffande vilket en begäran om omprövning får framställas ska enligt kommunallagen förses med anvisningar om hur man begär omprövning. Förvaltningsdomstolen hade bedömt att det meddelande om permittering som rektorn för ett vuxeninstitut hade gett en anställd var ett beslut beträffande vilket omprövning borde ha kunnat begäras. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att han i egenskap av laglighetsövervakare av myndighetsverksamheten inte inom ramen för sina uppgifter och befogenheter hade förutsättningar att bedöma saken på något annat sätt än vad förvaltningsdomstolen hade gjort. Konstellationen var densamma också i fråga om ett annat permitteringsmeddelande som uppmärksammades i klagomålet. På grundval av förvaltningsdomstolens rättsliga ställningstagande till det först nämnda permitteringsmeddelandet borde omprövning således ha kunnat begäras också i fråga om det andra permitteringsmeddelande som avsågs i klagomålet. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att permitteringsmeddelandena därmed borde ha försetts med anvisningar om hur man begär omprövning. Enligt hans uppfattning var det i princip den kommunala myndighetens sak att åtgärda denna brist. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att han emellertid inte har befogenheter att bestämma att en myndighet ska komplettera sitt avgörande t.ex. med en motivering eller med anvisningar om ändringssökande. I det aktuella fallet var det i sista hand förvaltningsdomstolen som i egenskap av utövare av

domsmakt hade till uppgift att bedöma den delvis oklara rättsliga karaktären av permitteringsmeddelandets innehåll och av förfarandet, liksom dess betydelse t.ex. för skyldigheten att motivera beslutet och för beslutets överklagbarhet, samt följderna av eventuella fel. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade samkommunen för utbildning på vikten av att iakttä kommunallagens och förvaltningslagens bestämmelser. Klagomålet föranledde inte några andra åtgärder (OKV/595/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Iakttagandet av offentlighetslagens processuella bestämmelser

Av ett klagomål framgick det att klaganden inte hade blivit utsedd till ett vikariat som äldre lektor i en skola. Efter att klaganden fått beslutet om saken av den rektor som utsett vikarien hade klaganden begärt att få rektorns jämförelse av sökandenas meriter i elektronisk form. Rektorn hade emellertid svarat att jämförelsen inte skulle sändas till klaganden, utan att det var möjligt att ta del av ansökningshandlingarna i skolans kansli. Skolan var emellertid belägen sexhundra kilometer från klagandens hemort. Enligt sin utredning till justitiekanslern hade rektorn betraktat begäran om meritjämförelsen bara som en ”diskussionsöppning”.

Kommunstyrelsen, som gav ett utlåtande i ärendet, meddelade att ”den myndighet som svarar för ärendet fattar beslut om utlämnandet av en myndighetshandling” i kommunen. Vidare uppgav kommunstyrelsen att man i samband med förnyelsen av kommunens instruktioner hade för avsikt att reglera beslutsfattandet i anslutning till utlämnandet av handlingar på följande sätt: ”Ett sådant kommunalt organ som avses i lagen om offentlighet i myndigheternas

verksamhet kan överföra beslutanderätten beträffande utlämnandet av handlingar inom sitt verksamhetsområde till en underlydande tjänsteinnehavare”.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att klagandes begäran om meritjämförelsen var en dokumentbegäran. Det förfarande som ska iakttas vid behandlingen av en dokumentbegäran regleras i offentlighetslagen. Enligt 14 § 2 mom. i offentlighetslagen lämnas en uppgift om innehållet i en handling ut av en sådan anställd hos myndigheten som av denna har förordnats att handha detta uppdrag eller som det på grund av den anställdas ställning och uppgifter annars hör till. I paragrafens 3 mom. bestäms det att en tjänsteman som vägrar att lämna ut begärda uppgifter ska 1) meddela den som begärt en uppgift vad vägran beror på, 2) ge upplysningar om rätten att föra ärendet till myndigheten för avgörande, 3) tillställa den som begärt uppgiften genom att skriftligen anhängiggöra ärendet en förfrågan om han eller hon önskar att ärendet hänskjuts till myndigheten för avgörande, samt 4) ge upplysningar om de avgifter som uppbärs med anledning av behandlingen. Enligt 16 § 1 mom. i offentlighetslagen ska uppgifterna i regel lämnas ut på det sätt som begärts.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att rektorn i det aktuella fallet inte hade insett att det var fråga om en dokumentbe-

gäran och därmed inte heller hade handlat på det sätt som offentlighetslagen kräver.

I offentlighetslagen finns också bestämmelser om myndigheternas skyldighet att främja både möjligheterna att ta del av handlingar och god informationshantering. Enligt 18 § 1 mom. 5 punkten i offentlighetslagen ska en myndighet för att införa och genomföra god informationshantering särskilt se till att dess anställda har nödvändig kunskap om offentligheten för de handlingar som behandlas och om förfarandet och uppgiftsfördelningen vid utlämnandet och behandlingen av uppgifter. Det som kommunstyrelsen framfört i sitt utlåtande och den övriga utredningen i ärendet gav vid handen att kommunen inte tillräckligt väl hade dragit försorg om att införa och genomföra god informationshantering i sin förvaltning. Kommunen hade därmed inte heller handlat i enlighet med de grunder för god förvaltning som anges i förvaltningslagen.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade rektorn på skyldigheten att iakttä offentlighetslagens processuella bestämmelser. Dessutom uppmärksammade han kommunstyrelsen på skyldigheten att organisera sin förvaltning så att offentlighetslagens krav på god informationshantering uppfylls (OKV/1138/1/2013 och OKV/1156/1/2013; ärendena avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Outi Kauppila).

UNDERVISNINGS- OCH KULTURFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

MINISTERIET

Rätten att få ett överklagbart förvaltningsbeslut

En studerande hade inte blivit antagen till den yrkesutbildning som studeranden hade sökt till inom ramen för den gemensamma elevansökan.

Ett beslut som gäller elevantagning får överklagas hos regionförvaltningsverket och vidare hos förvaltningsdomstolen.

Då studeranden i syfte att anföra besvär över beslutet hade begärt ett skriftligt beslut om elevantagningen av läroinrättningen framgick det emellertid att det inte hade fattats något skriftligt överklagbart beslut om saken. Eftersom regionförvaltningsverket inte heller hade fått något beslut av läroinrättningen, trots att regionförvaltningsverket flera gånger bett om det, hade studerandens besvär lämnats utan prövning på grund av att beslutet saknades. Förvaltningsdomstolen återförvisade å sin sida ärendet till regionförvaltningsverket för att behandlas som en klagan. I sitt beslut med anledning av klagan konstaterade regionförvaltningsverket att läroinrättningen ska meddela ett skriftligt beslut om elevantagningen. Efter att läroinrättningen hade meddelat det begärda beslutet förkastade regionförvaltningsverket och förvaltningsdomstolen de besvär som studeranden på nytt anfört över be-

slutet. Detta skedde ungefär två och ett halvt år efter att studeranden första gången hade anfört besvär över elevantagningen.

Undervisnings- och kulturministeriet och Utbildningsstyrelsen konstaterade i sina utredningar att Utbildningsstyrelsens ansökningsregister ger utbildningsanordnarna förslag till elevantagningen. Utbildningsanordnaren fattar sedan beslut om antagningen av en sökande till den främsta av de utbildningar som urvalspoängen räcker för bland de utbildningar som sökanden rangordnat i samband med ansökan. I samband med den gemensamma elevansökan ansöker årligen över 100 000 studerande om studieplats, av vilka de flesta använder sig av möjligheten att söka fem alternativa studieplatser. Vid den gemensamma elevansökan fattas således årligen upp till 500 000 beslut om elevantagning. Enligt utredningen innehåller emellertid varken lagen om yrkesutbildning eller de förordningar som utfärdats med stöd av den några bestämmelser om meddelandet av beslut i samband med elevantagningsprocessen. På grund av det stora antalet beslut har praxisen varit att utbildningsanordnaren meddelar ett skriftligt beslut om elevantagningen jämte anvisningar om ändringssökande bara då sökanden begär det. Alla sökande informeras dock skriftligen om elevantagningens resultat, och de som inte blivit antagna får ett s.k. efterhandledningsbrev där de anvisas begära ett beslut av läroinrättningen och informeras om rätten att överklaga beslutet. Enligt Utbildningsstyrelsens utredning har det även i de anvisningar som sänts till utbildningsanord-

narna konstaterats att studeranden särskilt ska be om ett elevantagningsbeslut, samt att ett sådant beslut på begäran ska ges.

Justitiekanslern konstaterade att elevantagningsbeslutet är ett förvaltningsbeslut. På beslutet tillämpas, i avsaknad av speciallagstiftning, förvaltningslagens (434/2003) processuella bestämmelser och rättsskyddsbestämmelserna i 21 § i grundlagen, som ligger till grund för förvaltningslagen. Enligt 43–47 § i förvaltningslagen ska ett förvaltningsbeslut ges skriftligen och motiveras. Anvisningar om ändringsökande ska fogas till beslutet. Den rätt att få ett motiverat beslut och att söka ändring i beslutet som hör till god förvaltning tryggas även i 21 § i grundlagen. Det grundlagsenliga rättsskyddet innebär att den behöriga myndigheten är skyldig att på eget initiativ meddela ett beslut i det ärende som myndigheten behandlar. Varken förvaltningslagen eller dess förarbeten ger stöd för en tolkning som innebär att kunden särskilt ska be om ett överklagbart beslut i sitt ärende.

Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska lag noggrant iakttas i all offentlig verksamhet. Justitiekanslern konstaterade att det förfarande som ministeriet och Utbildningsstyrelsen utformat inte grundade sig på lag. Det är inte möjligt att av sådana ändamålsenlighetsskäl som lagts fram i det aktuella fallet göra avsteg från de bestämmelser som berör författningsbeslut, utan avsteget ska grunda sig på uttryckliga lagbestämmelser också när det är fråga om s.k. massbeslut.

Justitiekanslern gav undervisnings- och kulturministeriet och Utbildningsstyrelsen en anmärkning på grund av att de hade gett sin underlydande förvaltning anvisningar som inte grundade sig på lag och som var otillräckliga med avseende på tillgodoseendet av studerandenas rättsskydd. Justitiekanslern bad ministeriet, som svarar för den lagstiftning som berör utbildningssektorn, inom en bestämd tid redo-

göra för vilka åtgärder ministeriet vidtagit för att rätta till saken.

Enligt de uppgifter som Utbildningsstyrelsen gav per telefon 15.8.2014 har saken korrigerats på lagstiftningsväg (OKV/59/1/2013; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Outi Kauppila).

UNDERVISNINGSFÖRVALTNINGEN

Religionsutövning i skolor

I ett klagomål bad klaganden justitiekanslern undersöka huruvida de allmänna och offentligt finansierade grundskolorna och gymnasierna handlade i enlighet med grundlagens jämlikhetsbestämmelser och religions- och samvetsfrihetsbestämmelser samt bestämmelserna i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna då de ordnade religionsutövning under skoltid.

Biträdande justitiekanslern ansåg att det med tanke på både den positiva och den negativa religionsfriheten och med beaktande av Europadomstolens rättspraxis skulle vara mer motiverat att man i skolorna istället för att vidta arrangemang för att samordna kraven på neutralitet och religionsfrihet inte alls skulle ordna sådana evenemang ledda av lärare, annan skolpersonal eller församlingsanställda vars innehåll präglas av en viss övertygelse. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning är de religiösa evenemang som ordnas i skolor i sin nuvarande form problematiska med avseende på myndigheternas skyldighet att främja neutralitet och likabehandling. Sådana evenemang som innefattar t.ex. gemensamma stunder av stillhet, där ingen religion eller övertygelse särskilt lyfts fram av lärarna, medför enligt biträdande justitiekanslern däremot inga problem.

Biträdande justitiekanslern ansåg att det skulle finnas skäl för Utbildningsstyrelsen att med av-

seende på tryggheten av den religionsfrihet som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna överväga att se över sitt meddelande från år 2006 om anordnandet av traditionella och religiösa fester i skolorna, med beaktande av de synpunkter som framförts i avgörandet (OKV/230/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kostama).

LÄROINRÄTTNINGAR

Tillämpning av offentlighetslagen på rekryteringshandlingar

Av ett klagomål framgick det att en privat yrkeshögskola vars huvudman var ett kommunägt aktiebolag inte hade lämnat ut information om sina rekryteringar. Huvudmannen för en yrkeshögskola kan vara en kommun eller samkommun eller en privat sammanslutning eller stiftelse.

Yrkeshögskolan ansåg i sin utredning att de rekryteringsbeslut som fattats vid yrkeshögskolan inte var offentliga eftersom det var fråga om en privat skola vars huvudman var ett kommunägt aktiebolag.

Enligt 41 § 2 mom. i yrkeshögskolelagen tillämpades offentlighetslagen på yrkeshögskolan och dess huvudmans verksamhet enligt yrkeshögskolelagen. Av 29 § 3 mom. i yrkeshögskolelagen framgick det att det var yrkeshögskolan som utnämnde eller anställde yrkeshögskolans personal, med undantag för den högsta ledningen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det vid den rekrytering som en yrkeshögskola utför är fråga om sådan verksamhet som avses i yrkeshögskolelagen. Högskolornas undervisningspersonal ska uppfylla de behörighetsvillkor som fastställts i lagstiftningen. De kompetentaste och

mest meriterade sökandena ska utses till undervisningsuppgifterna. I och med att utnämningssamtal och utnämningssamtal är offentliga möjliggörs övervakning av utnämningssamtalen. Denna övervakning ska kunna utövas på samma sätt oavsett vilken rättslig status läroinrättningens huvudman har. Det faktum att offentlighetslagen med stöd av 41 § 2 mom. i yrkeshögskolelagen skulle tillämpas också på sådana beslut om anställning av yrkeshögskolans undervisningspersonal som en privat yrkeshögskola fattade med stöd av 29 § 3 mom. var förenligt med offentlighetslagens primära målsättningar samt med kravet på enhetligt förfarande oavsett vilken aktör som är huvudman för läroinrättningen.

Biträdande justitiekanslern delgav den berörda yrkeshögskolan samt undervisnings- och kulturministeriet sin uppfattning om offentligheten för beslut om anställning av sådan undervisningspersonal som avses i 29 § i yrkeshögskolelagen (1064/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kauppila).

Meddelande om inhihering av ett möte

Rektorn för en grundskola hade avtalat om ett möte med en elevs vårdnadshavare. Vid mötet hade man för avsikt att behandla elevens mobbning. Direktören för stadens bildningsväsende hade också kallats till mötet. Mötet hade emellertid inhiherats, men elevens vårdnadshavare hade inte informerats om saken. Biträdande justitiekanslern konstaterade att myndigheterna enligt förvaltningslagen ska sträva efter att ordna utträttandet och behandlingen av ärenden hos myndigheterna på ett sådant sätt att kunden får tillbörliga tjänster. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade rektorn på att de berörda personerna i enlighet med serviceprincipen i det aktuella fallet borde ha underrättats om inhiherandet av det överenskom-

na mötet (OKV/990/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Narkotikatest i en skola

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot en läroinrättnings förfarande i det fall där eleverna i nionde årskursen blivit föremål för ett narkotikatest. Eleverna hade inte ombetts ge sitt samtycke till testet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att ett narkotikatest innebär ett ingrepp i individens privatlivsskydd och personliga integritet, som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna. Därför ska man i samband med ett narkotikatest iakta sådana förfaranden att man kan garantera att de grundläggande fri- och rättigheterna inte kränks. I de högsta laglighetsövervakarnas tidigare avgöranden gällande narkotikatest vid läroinrättningar har laglighetsövervakarna konstaterat att det utan stöd av en lagbestämmelse om saken är möjligt att utföra bara frivilliga narkotikatest. Det förutsätts således att den som blir testad, efter att ha fått tillräcklig information om saken, ger sitt uttryckliga och genuint frivilliga samtycke till testet. Den som ger samtycket ska också förstå dess betydelse. Biträdande justitiekanslern konstaterade allmänt att man emellertid måste förhålla sig återhållsamt till att använda sig av samtycke som grund för inskränkningar av grundläggande fri- och rättigheter. Ännu mer återhållsamt bör man enligt hans uppfattning förhålla sig till att samtycke används i detta syfte då det är fråga om minderåriga personer eller personer som på grund av sin utvecklingsnivå kan ha svårt att förstå samtyckets betydelse. Vidare konstaterade biträdande justitiekanslern att man när det är fråga om relationen mellan en skola och en elev dessutom måste ta hänsyn till att den som ger samtycket, dvs. eleven, oundvikligen står i en un-

derordnad ställning i förhållande till skolan, dvs. den aktör vars åtgärd medför inskränkningar av elevens grundläggande fri- och rättigheter.

I det fall som avsågs i klagomålet hade skolan enligt elevens utredning emellertid inte begärt något samtycke till testet eller redogjort för de eventuella följderna av testets resultat och inte heller uppgett att testet var frivilligt. Eleven hade inte heller fått information om för vilket ändamål eller till vilka aktörer uppgifterna skulle lämnas ut. Elevens vårdnadshavare hade gett sitt samtycke till testet, men enligt biträdande justitiekanslern kunde detta inte anses åsidosätta kravet på att samtycke ska begäras uttryckligen av den person vars grundläggande fri- och rättigheter inskränks genom åtgärden. Detta var fallet i synnerhet eftersom det var fråga om elever i grundskolans nionde klass, som efter att ha fått tillräcklig och korrekt information om testet kunde antas förstå vad det var fråga om och ha förmåga att självständigt bedöma betydelsen av sitt samtycke. Biträdande justitiekanslern konstaterade att förfarandet vid genomförandet av narkotikatestet således inte varit förenligt med grundlagens bestämmelser om privatlivsskyddet och den personliga integriteten.

Biträdande justitiekanslern delgav skolans rektor och elevvårdsgrupp sina ställningstaganden och uppmärksammade allvarligt elevvårdsgruppen, som fattat beslut om testet, på vikten av att iakta bestämmelserna i 7 och 10 § i grundlagen. Biträdande justitiekanslern konstaterade dessutom att narkotikatest som utförs vid läroinrättningar som tillhandahåller grundläggande utbildning ska grunda sig på tillbörlig lagstiftning. Genom lagreglering kan man garantera enhetlig praxis vid olika läroinrättningar och trygga elevernas rättsskydd samt skydda deras grundläggande fri- och rättigheter. Biträdande justitiekanslern delgav Utbildningsstyrelsen och undervisnings- och kulturministeriet sin sist nämnda uppfattning (OKV/197/1/2013; ärendet avgjordes av bi-

trädande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Marjo Mustonen).

Tillsättandet av ett tjänsteförhållande

Vid ett utbildningscenter fanns det tre lediga speciallärartjänster, varav en skulle tillsättas permanent och en för viss tid, medan en tjänst skulle lämnas obesatt. Den utnämningsspromemoria som gällde tillsättandet av speciallärartjänsterna och som också innefattade utnämningsbeslutet innehöll emellertid inte, i enlighet med finansministeriets anvisningar om de principer som ska iakttagas när tjänster tillsätts, en sådan jämförelse av sökandenas meriter som 125 § 2 mom. i grundlagen förutsätter. Av utnämningsspromemorian framgick det inte varför de personer som utsetts till speciallärartjänsten och det tidsbestämda tjänsteförhållandet hade betraktats som mest meriterade och lämpligast för uppgifterna. För det tidsbestämda tjänsteförhållandets del innehöll promemorian inte heller något omnämnande av vilka särskilda skäl som i enlighet med 23 § i förordningen om behörighetsvillkoren för personal inom undervisningsväsendet utgjorde grund för att en person som saknade speciallärarbehörighet hade utsetts till tjänsteförhållandet. Utnämningsspromemorian motivering uppfyllde således inte de krav som ställs på beslutsmotiveringar i 45 § 1 mom. i förvaltningslagen.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade utbildningscentrets direktör, som hade fattat beslut om tillsättandet av speciallärartjänsten och det tidsbestämda tjänsteförhållandet som speciallärare, på att utnämningsspromemorian ska innehålla en noggrann jämförelse av sökandenas meriter och på att utnämningsbeslut ska motiveras på det sätt som 45 § 1 mom. i förvaltningslagen kräver. Dessutom uppmärksammade han direktören på skyldigheten att i enlighet med 14 § 1 mom. i statstjän-

temannaförordningen utan dröjsmål underrätta dem som sökt en tjänst om utnämningsbeslutet (OKV/1100/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Marjo Mustonen).

Begränsning av mobiltelefonanvändning under skoldagen

I en grundskola hade det i ordningsstadgan bestämts att eleverna skulle hålla sina mobiltelefoner avstängda under skoldagen. Beslutet hade fattats på grund av att mobbnings med hjälp av mobiltelefoner hade förekommit i skolan och på grund av den allmänna störning som mobiltelefonanvändningen orsakade, samt på grund av att användningen av mobiltelefoner enligt skolans uppfattning medförde en strålningsrisk för eleverna.

I sitt beslut med anledning av klagomålet konstaterade justitiekanslern att klagomålet gällde tiden före de bestämmelser om en trygg studiemiljö och disciplinära åtgärder som ingår i lagen om grundläggande utbildning reviderades genom de ändringar i lagen som huvudsakligen trädde i kraft 1.1.2014. Saken skulle således bedömas på grundval av de bestämmelser i lagen om grundläggande utbildning som gällde innan ändringarna trätt i kraft.

Enligt 16 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning. För att rätten till utbildning ska tillgodoses på ett tillbörligt sätt, ska de som deltar i undervisningen ha arbetsro. Med hjälp av en sådan ordningsstadga som avses i 29 § 3 mom. i lagen om grundläggande utbildning strävar man efter att trygga arbetsron och den rätt till personlig trygghet som garanteras i 7 § i grundlagen.

Justitiekanslern konstaterade att skolans befogenheter att begränsa elevernas användning av mobiltelefoner grundade sig på att skolan och sta-

den, i egenskap av utbildningsanordnare, är skyldiga att garantera en trygg och störningsfri studiemiljö. Den bestämmelse om begränsning av mobiltelefonanvändningen som grundade sig på skolans uppfattning om mobiltelefonernas strålningensrisk hänförde sig däremot inte till en trygg eller störningsfri studiemiljö. Skolan hade därmed inte lagstadgade befogenheter att begränsa elevernas användning av mobiltelefoner på denna grund.

Justitiekanslern uppmärksammade skolledaren och stadens bildningsnämnd på det han konstaterat om skolans befogenheter (OKV/896/1/2013 och OKV/1425/1/2014; ärendena avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Outi Kauppila).

Rätten till avgiftsfri och jämlik grundläggande utbildning

I ett klagomål som anfördes hos justitiekanslern konstaterades det att grundskoleelevers användning av egna smarttelefoner strider mot principen om att den grundläggande utbildningen ska vara avgiftsfri. Klaganden kritiserade Utbildningsstyrelsen för att den inte hade fastställt några riktlinjer för elevernas användning av egna telefoner i grundskolorna, trots att skillnaderna mellan olika telefoners egenskaper leder till att barnen försätts i en ojämlig ställning.

Kommunerna ansvarar för anordnandet av grundläggande utbildning.

I sin utredning meddelade Utbildningsstyrelsen att den inte har befogenheter att utfärda förpliktande bestämmelser för kommunerna om de arbetsredskap som används i undervisningen. Utbildningsstyrelsen hade inte heller utfärdat någon riksomfattande rekommendation om elevernas användning av egna mobiltelefoner och data- och informationstekniska apparater i under-

visningen. Enligt Utbildningsstyrelsen kan utbildningsanordnaren tillåta att eleverna använder egna mobiltelefoner i undervisningen, förutsatt att telefonerna lämpar sig för att användas i sådan undervisning som är förenlig med läroplanen och skolan erbjuder de elever som saknar egen telefon en apparat som lämpar sig för ändamålet. I utredningen konstateras det att eleverna på motsvarande sätt enligt vedertagen praxis använder egen utrustning på gymnastiklektionerna.

I det aktuella fallet var det fråga om den rätt till avgiftsfri och jämlik grundläggande utbildning som garanteras var och en i 6 och 16 § i grundlagen. Av dessa grundlagsbestämmelser följer att också sådana arbetsredskap som behövs för deltagande i undervisningen i enlighet med 31 § i lagen om grundläggande utbildning ska tillhandahållas avgiftsfritt. Justitiekanslern konstaterade att kommunerna inte, trots sin självstyrelse, vid sin prövning kan åsidosätta de ovan nämnda bestämmelserna eller andra lagbestämmelser som gäller den grundläggande utbildningen. Också i Utbildningsstyrelsens utredning konstaterades det att kommunerna, då de överväger användning av elevernas egna mobiltelefoner, ska granska saken bl.a. med avseende på jämlikheten mellan eleverna.

Justitiekanslern konstaterade att elevernas lika rätt till grundläggande utbildning åtminstone kräver att alla elever avgiftsfritt har tillgång till en apparat som gör det möjligt att delta i undervisningen och utföra sina arbetsuppgifter. Det är viktigt att eleverna i hela landet är i en likvärdig situation, i synnerhet med tanke på att de ska ha samma möjligheter att förbereda sig på de elektroniska studentexamensskrivningarna och på annan utbildning efter grundskolan. Av de uppgifter som erhållits från barnombudsmannen kunde man emellertid utläsa att skolorna de facto inte hade sett till att de barn som saknade sådana ap-

parater som behövdes för deltagande i undervisningen hade försetts med behövliga apparater.

Undervisnings- och kulturministeriet svarar i sista hand för utvecklandet och uppföljningen av den grundläggande utbildningen. Justitiekanslern sände därför sitt avgörande till ministeriet för kännedom och bad ministeriet inom en bestämd tid meddela huruvida ministeriet anser att det finns skäl att vidta åtgärder i ärendet och hurdana åtgärder det i så fall är fråga om (OKV/14/1/2014; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Outi Kauppila).

MUSEIVERKET

Verksamheten i samband med arkeologiska projekt

I en klagomålsskrivelse ombads justitiekanslern granska lagligheten av vissa av Museiverkets verk-

samhetsmetoder och dess konkurrensfördelar, samt eventuella jävsfrågor i sammanhanget.

Museiverket är både en myndighet som utövar offentlig makt och en aktör som konkurrerar med enskilda näringsidkare. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att det kan förekomma tvivel på huruvida Museiverkets affärsverksamhet, samhälleliga förpliktelser och offentliga förvaltningsuppgifter har skiljts åt från varandra tillräckligt tydligt. Verksamheten ska vara organiserad så att myndighetsverksamhetens faktiska objektivitet garanteras och så att verksamheten även utåt ger ett intryck av neutralitet. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att Museiverket fortsättningsvis ska tillämpa sådana förfaranden som främjar öppenhet och offentlighet (OKV/436/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kostama).

JORD- OCH SKOGSBRUKSFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

MINISTERIET

Fiskeriavtalet för Tana älv och tillämpning av fiskeriersättningslagen

Av ett klagomål framgick det att klaganden hade bett Statens revisionsverk granska statshushållningens laglighet och ändamålsenlighet när det gällde rättstillämpningen i fråga om den del av Tana älv som finns i Finland. Statens revisionsverk hade i sitt beslut konstaterat att det rådande läget var oskäligt både med tanke på medborgarnas rättsskydd och med tanke på statens betalningsskyldighet. Det har inte ännu betalats ut någon enda ersättning med stöd av fiskeriersättningslagen för Tana älv, trots att lagen varit gällande i över 20 år. Statens revisionsverk sände sitt beslut i ärendet till justitiekanslern för kännedom och för eventuella åtgärder.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att det allmänna enligt 22 § i grundlagen ska se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. Tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna ska tryggas med administrativa metoder och vid behov genom lagstiftningsåtgärder. Också i 6 § i förvaltningslagen åläggs myndigheterna en skyldighet att trygga allmänhetens förtroende för myndigheternas verksamhet,

så att de som uträttar ärenden hos förvaltningen ska kunna lita förutom på rättsskyddssystemet även på att förvaltningen fungerar korrekt. I det aktuella fallet var det jord- och skogsbruksministeriet som hade till uppgift att svara för att förvaltningen fungerade korrekt samt att styra och övervaka förvaltningen. Justitiekanslern ansåg att det därmed var jord- och skogsbruksministeriets sak att se till att den situation som aktualiserats i klagomålet blir åtgärdad, så att fiskeriersättningslagen kan börja tillämpas så fort som möjligt och så att man i fortsättningen kan garantera att systemet fungerar i enlighet med kraven på god förvaltning (OKV/1/21/2012; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Outi Kostama).

JORD- OCH SKOGSBRUKET

Dröjsmål i samband med ett beslut

Finlands skogscentral hade i ett fall som gällde ansökningar om befrielse från skogsvårdsavgift fattat beslut med anledning av ansökningarna först ett år och fem månader efter ansökningarnas datering. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att beslutsfattandet ogrundat hade dragit ut på tiden och uppmärksammade skogscentralens enhet för offentliga tjänster på vikten av att iakta den skyldighet att behandla ärendena

utan ogrundat dröjsmål som föreskrivs i förvaltningslagen (OKV/1558/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Närings-, trafik- och miljöcentralen ska iakttä föreskrivna tidsfrister

En närings-, trafik- och miljöcentral hade fastställt ett tidsbestämt marknadsföringsförbud för naturligt producerad mjölk. Enligt jord- och skogsbruksministeriets förordning skulle beslutet om saken fattas inom 60 dygn efter att produktionskontrollrapporten har inkommit. Denna tidsfrist hade emellertid överskridits. Detta berodde enligt närings-, trafik- och miljöcentralen på att lantbruksproducentens rättsskydd krävde att ärendet utreddes tillräckligt väl. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delade uppfattningen om att producentens rättsskydd kräver att ärendet utreds tillräckligt väl, men ansåg emellertid att överskridningen av tidsfristen i detta fall åtminstone inte enbart hade berott på detta. Han uppmärksammade därmed närings-, trafik- och miljöcentralen på vikten av att iakttä den tidsfrist som föreskrivs i förordningen (OKV/1132/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Minna Ruuskanen).

FISKERI-, VILT- OCH RENHUSHÅLLNINGEN

Säkerställandet av ett fungerande rättsskyddssystem

I ett klagomål aktualiserades verkställigheten av ett beslut om undantagslov som Finlands viltcentral beviljat med stöd av jaktlagen. Verkställighe-

ten skedde i detta fall trots att beslutet hade överklagats. I klagomålet hänvisades det till sådana avgöranden där rättsskipningsorganen konstaterat att det med avseende på ett fungerande rättsskyddssystem är viktigt att undantagslov söks och ansökan avgörs i så god tid att man inte gör avsteg från en fridlysning innan beslutets besvärstid löpt ut.

Biträdande justitiekanslern ansåg bl.a. att myndigheternas agerande i samband med behandlingen och avgörandet av ansökningar om undantagslov inte ska bestämmas på grundval av en sådan tidtabell och sådana åtgärder som valts av en aktör utanför förvaltningen, dvs. av sökanden. Det allmänna ska med beaktande av 22 § i grundlagen se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. I det aktuella fallet var det fråga om tillgodoseende av rättsskyddet. Man ska med hjälp av administrativa metoder och vid behov genom lagstiftningsåtgärder se till att den besvärsmått som hör till rättsskyddet kan brukas utan inskränkningar. I 6 § i förvaltningslagen uppställs också ett objektivitetskrav och en objektivitetsmålsättning för förvaltningen, vilka i en sådan situation som det var fråga om i det aktuella fallet innebär att förtroendet för myndigheternas verksamhet ska tryggas, så att de som utträttar ärenden inom förvaltningen och brukar sin lagenliga rätt att söka ändring i ett beslut kan lita förutom på rättsskyddssystemet även på att förvaltningen fungerar korrekt.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att all lagenlig förvaltningsverksamhet ska vara objektiv och neutral, samt att verksamheten ska grunda sig på lagstiftning, rättsliga argument och fakta. Den uppfattning som jord- och skogsbruksministeriet i sin utredning framfört om rangordnandet av olika aktörers intressen – i detta fall intressena för dem som ansökte om undantagslov och dem som eventuellt önskade anföra besvär över beslutet – var därför enligt biträdande justi-

tiiekanslerns uppfattning problematisk. Verkställigheten av undantagslovsbeslut och systemet för ändringssökande regleras i lag, där också de olika aktörernas ställning i samband med ändringssökandet regleras. Ett oavhängigt rättsskipningsorgan ska från fall till fall avgöra lagenligheten av ett undantagslovsbeslut och dess verkställighet, och inom förvaltningen ska man garantera en genuin möjlighet till sådan rättslig avvägning.

Jord- och skogsbruksministeriet svarar med stöd av 68 § 1 mom. i grundlagen och 1 § 3 mom. i viltförvaltningslagen för att viltcentra-

lens förvaltning fungerar korrekt, samt för styrningen och övervakningen av viltcentralen. Biträdande justitiekanslern ansåg att det ankommer på förvaltningen och i sista hand på jord- och skogsbruksministeriet att se till att den situation som på grundval av klagomålet aktualiserats i samband med verkställigheten av undantagslov åtgärdas inom ministeriets förvaltningsområde, så att man i fortsättningen kan garantera att rättsskyddssystemet fungerar korrekt (OKV/931/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

TRAFIK- OCH KOMMUNIKATIONSFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

TRAFIKVERKET

Anslag för och befogenheter i anslutning till trafikledsprojekt

Undersökningen av ärendet

Statens revisionsverk hade i sin berättelse angående räkenskapsåret 2009 nämnt att anslagen i statsbudgeten hade överskridits under fyra moment. Trots att det i samband med den revision som revisionsverket utför sällan uppdragas överskridningar av anslag, konstaterade riksdagens revisionsutskott i sitt betänkande angående berättelsen att utskottet betraktade situationen som bekymmersam och felen som allvarliga. Riksdagen förutsatte att regeringen skulle vidta åtgärder för att se till att budgeten och de författningar som berör budgeten i fortsättningen iakttas noggrannare än förut.

Justitiekanslern beslutade 11.1.2011 på eget initiativ undersöka de fyra överskridningarna av budgeten för år 2009. En av överskridningarna berörde kommunikationsministeriets förvaltningsområde, närmare bestämt vissa trafikledsprojekt.

Justitiekanslern meddelade 1.8.2011 sina beslut beträffande tre av de fyra ärenden som han-

tagit till behandling på eget initiativ, men fortsatte behandla det ärende som hänförde sig till kommunikationsministeriets förvaltningsområde, eftersom Statens revisionsverk också i sin berättelse angående räkenskapsåret 2010 hade uppmärksammat de anslag och befogenheter som berörde trafikledsprojekt.

I Statens revisionsverks berättelser angående räkenskapsåren 2011 och 2012 framfördes likaså en del iakttagelser som gällde anslagen och befogenheterna i anslutning till trafikledsprojekt.

För trafikledsprojektens del uppmärksammades senare också utarbetandet av Statsrådets trafikpolitiska redogörelse 2012 och ramarna för statsfinanserna för åren 2013–2016. Enligt kommunikationsministeriets pressmeddelande 20.11.2012 hade det nämligen framgått att beslutet om de trafikledsprojekt som ingick i Statsrådets trafikpolitiska redogörelse hade fattats på basis av bristfälliga uppgifter.

Iakttagandet av statsbudgeten

Trafikledsprojektens finansiering samt de budgetanslag och fullmakter som hänför sig till projektet utgör en helhet som är svår att gestalta såväl för utomstående iakttagare som för aktörerna inom den aktuella branschen. I de utredningar som justitiekanslern begärt uppmärksammades problem som berörde dimensioneringen av fullmakterna i anslutning till enskilda projekt samt full-

makternas giltighetstid, förfarandet för förnyelse av fullmakterna samt uppföljningen. Av utredningen framgick det också att det förekom olika uppfattningar om med vilka metoder problemen kunde lösas och om vilka aktörer som kunde lösa dem. Enligt kommunikationsministeriets utredning har trafikförvaltningen i olika sammanhang föreslagit för finansförvaltningen att budgeteringssystemet i anslutning till trafikledsprojekt ska utvecklas. Man har bl.a. föreslagit att de avtalsfullmakter som beviljas för ett projekt ska vara gällande under hela den tid byggandet pågår, utan förnyelseåtgärder. Av kommunikationsministeriets utredning framgick det emellertid att finansförvaltningen anser att trafikförvaltningens förslag strider mot grundlagen. Vidare anser finansförvaltningen att de administrativa olägenheter som förfarandet för förnyelse av fullmakterna medför är tämligen små och kan åtgärdas med hjälp av trafikförvaltningens egna åtgärder.

När det gäller utgiftsbesluten och tillsynen över det beslutsfattande som berör utgifter hör det till tjänstemännens tjänsteplikt att hålla sig till de beviljade anslagen och handla inom ramen för sina befogenheter. Brott mot tjänsteplikten kan leda till tjänstemannarättsliga påföljder och även till straffrättsliga åtgärder. Överskridningar av anslag eller befogenheter kan betraktas som mindre klandervärda närmast i sådana situationer där man trots noggrann framförhållning inte kunnat bereda sig på en lagstadgad eller nödvändig utgift och där det är fråga om en så brådskande situation att en ändring av statsbudgeten inte hinner bli godkänd innan beslutet om utgiften måste fattas.

Justitiekanslern uppmärksammade allvarligt Trafikverket och kommunikationsministeriet, som svarar för att förvaltningen inom verksamhetsområdet fungerar korrekt, på vikten av att noggrant iaktta statsbudgeten. Justitiekanslern ansåg att det var särskilt bekymmersamt att det var fråga om upprepade överskridningar av an-

slag och befogenheter i anslutning till trafikledsprojekt samt om upprepade överträdelser av centrala bestämmelser om saken. Med beaktande av svårigheterna i samband med den budgetering som hänför sig till trafikledsprojekt samt det faktum att Trafikverket vidtagit utvecklingsåtgärder och riksdagens revisionsutskott meddelat att utskottet följer upp hur situationen utvecklas, föranledde saken emellertid inte till denna del några ytterligare åtgärder från justitiekanslerns sida.

Tilldelandet av befogenheter

Omfattningen av riksdagens budgetmakt påverkas förutom av arten av de anslag som tas in i statsbudgeten (fast anslag, förslagsanslag eller reservationsanslag), även av de tillåtna grunderna för överskridning av ett förslagsanslag, av den tid under vilken ett reservationsanslag får användas, av hur noggrant anslagen har specificerats samt av möjligheten att utnyttja fullmaktsförfarandet och av hur detta förfarande har avgränsats.

Om och då det i samband med trafikledsprojekt finns behov av att förbinda sig vid utgifter för vilka behövliga anslag måste tas in också i budgetarna för kommande räkenskapsår, förbinder man sig vid dessa utgifter med hjälp av fullmaktsförfarandet. Det fullmaktsförfarande som avses i den allmänna bestämmelsen om saken är bundet vid principen om att budgeten är ettårig. Ifall man i samband med byggprojekt som berör trafikleder skulle vilja införa ett liknande förfarande som tillämpas i samband med husbyggnadsprojekt, vilket grundar sig på projektets uppskattade omfattning och kostnader och som berör den tid under vilken reservationsanslaget kan användas, borde detta uppenbarligen genomföras genom en grundlagsändring eller genom ett sådant noggrant avgränsat undantag från grundlagen som godkänns i grundlagstiftningsordning. Byggprojekt som berör trafikleder

kan i och för sig ha särdrag som liknar dem som i tiden utgjorde grund för specialregleringen om husbyggnadsprojekt. Eftersom det i samband med byggprojekt som berör trafikleder emellertid är fråga om mycket stora penningbelopp, är budgeteringsförfarandet för dessa projekts del av större betydelse med avseende på bruket av riksdagens budgetmakt än det budgeteringsförfarande som berör husbyggnadsprojekt.

De krav på att statsbudgeten ska vara bindande i fråga om belopp och tid som följer av riksdagens budgetmakt, ska dock i sista hand bedömas av riksdagen själv i samband med behandlingen av eventuella förslag till ändringar av lagstiftningen.

Utarbetandet av Statsrådets trafikpolitiska redogörelse och ramarna för statsfinanserna

Av de utredningar justitiekanslern begärt i ärendet framgick det att förteckningen över trafikledsprojekt i Statsrådets trafikpolitiska redogörelse, i avvikelse från de övriga delarna av redogörelsen, hade utarbetats enbart under ledning av Trafikverkets generaldirektör och sedan förts direkt till trafik- och kommunikationspolitiska ministerarbetsgruppen. Förteckningen hade således inte alls genomgått någon tjänstemannaberedning vid kommunikationsministeriet. Kommunikationsministeriet ansåg att beredningen av projektlistan för den trafikpolitiska redogörelsen därmed inte hade skett korrekt. Enligt kommunikationsministeriets utredning var följderna av den otillbörliga beredningen att regeringen våren 2012 fattade sina trafikpolitiska beslut för valperioden på grundval av oklara uppgifter. Regeringen har inte möjlighet att inom de fastställda ramarna till fullo genomföra de projekt för utvecklande av trafiklederna som anges i den trafikpolitiska redogörelse som lades fram för riksdagen våren 2012. I synnerhet beträffande de trafikprojekt som enligt pla-

nerna ska inledas under valperioden 2012–2015 har det inte varit möjligt att framskrida i enlighet med regeringens riktlinjer. Denna situation innebär i praktiken att det under ramperioden borde ha anvisats mer medel än vad som fastställdes i rambeslutet (minst 50 miljoner euro, och enligt den effektivaste realiseringsmodellen 150 miljoner euro) för att alla projekt ska kunna inledas i enlighet med redogörelsen. Dessutom krävs ny periodisering av projekten. Alternativt kan inte alla projekt genomföras på det sätt som framgår av redogörelsens riktlinjer. Detta påverkar enligt kommunikationsministeriets utredning också de projekt som kommer att genomföras under följande regeringsperiod.

Det är förutom med tanke på de politiskt fastställda ramarna för statsfinanserna också framför allt med tanke på den rättsligt bindande statsbudgeten problematiskt att sådana byggprojekt som omspänner flera år, såsom trafikledsprojekt, visar sig vara underbudgeterade. Det är i allmänhet inte ändamålsenligt att avbryta sådana projekt som redan har inletts, trots att de visar sig vara underbudgeterade. Därmed kan underbudgeteringen medföra faktiska begränsningar i samband med det beslutsfattande som berör statsrådets budgetförslag och riksdagens godkännande av budgeten.

Vid sidan av den sakkunnigmyndighet som tillhandahåller sådana basfakta som behövs vid statsrådets beslutsfattande ska också tjänstemännen vid det ministerium som svarar för beredningen av statsrådets beslut ha tillräckliga möjligheter att bedöma huruvida de basfakta som används som grund för beslutsfattandet är korrekta. Detta ska beaktas också vid utvecklandet av de arrangemang som berör fördelningen av uppgifter och befogenheter mellan ministerierna och sakkunnigmyndigheterna samt deras inbördes uppgifts- och befogenhetsfördelning, liksom vid utvecklandet av ministeriernas och sakkunnigmyndigheternas ledningssystem.

Justitiekanslern ansåg att de synpunkter han framfört om fördelningen av uppgifter och befogenheter mellan ministerierna och sakkunnigmyndigheterna, deras inbördes uppgifts- och befogenhetsfördelning samt om ministeriernas och sakkunnigmyndigheternas ledningssystem skulle beaktas också i samband med det pågående centralförvaltningsreformprojektet och det därmed förknippade styrsystemsprojektet inom centralförvaltningen (OKV/4/50/2011; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Kimmo Hakonen).

TRAFIKSÄKERHETSVERKET

Felaktig information

Trafiksäkerhetsverket hade gett ett företag som svarade för indrivningen av vägtullar felaktig information om ägarförhållandet för ett fordon. Företaget behövde informationen för indrivning av en vägtullavgift. Trafiksäkerhetsverket hade skaffat informationen om fordonets ägare med hjälp av programmatisk insamling av uppgifter ur fordonstrafikregistret. Det fanns emellertid ett tekniskt fel i det program som möjliggjorde insamling av uppgifter.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i sitt avgörande att den självklara utgångspunkten i samband med all myndighetsverksamhet måste anses vara att myndigheternas dokument och dokumentfiler ska vara korrekta, felfria och uppdaterade. Det ska också vara möjligt att skriva ut korrekta uppgifter ur myndigheternas datasystem, och de ADB-program som är avsedda för insamling av uppgifter ska ge korrekt information på grundval av de insamlade uppgifterna. I det aktuella fallet var det således inte fråga om huruvida uppgifterna i datasystemet var felaktiga eller inte, utan om att själva systemet eller

programmet var behäftat med ett fel som ledde till att felaktig information sammanställdes.

Med beaktande av det som anförts ovan och eftersom klaganden på grund av den felaktiga ägarinformationen blivit föremål för ogrundade indrivningsåtgärder, varutöver ärendets utredning orsakat klaganden besvär och tidsspillan, uppmärksammade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Trafiksäkerhetsverket på kravet på att datasystemen och ADB-programmen ska vara felfria och på att den information som sammanställs på basis av dem ska vara korrekt (OKV/1242/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Hanna Tuohilampi).

Ett oklart tillkännagivande och felaktiga besväransvisningar

Trafiksäkerhetsverket hade 25.3.2013 utfärdat ett tillkännagivande om att direktdebiteringen av fordonsskatt skulle upphöra. Eftersom tillkännagivandet emellertid var oklart i fråga om sitt innehåll, ansåg biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att den skattskyldige med fog kunde ha uppfattat att det faktum att ett e-faktureringsavtal hade ingåtts dagen före direktdebiteringens förfallodag inte skulle inverka på den angivna direktdebiteringen. Den skattskyldige hade hos Trafiksäkerhetsverket krävt återbetalning av den dröjsmålsränta på 3 730 euro som hade debiterats med anledning av att betalningen hade försenats, samt ersättning för den skada som den skattskyldige hade orsakats av utredandet av ärendet. I ärendet framgick det dessutom att Trafiksäkerhetsverket hade bifogat en felaktig besväransvisning till sitt beslut.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att en myndighet i all sin verksamhet förutsätts iaktta noggrannhet och använda ett sakligt, tydligt och begripligt språk. Det finns

skäl att särskilt se till att anvisningarna om ändringssökande är korrekta, eftersom dessa påverkar partens rättsskydd. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav Trafiksäkerhetsverket sin uppfattning om kravet på gott språkbruk samt om noggrannhet i samband med meddelandet av besväransvisningar (OKV/2071/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Elina Halimaa).

RUNDRADION

Demokrati, yttrandefrihet och rätt till inflytande

I ett klagomål hävdade klaganden att Rundradion Ab 15.9.2014 hade inlett en svartmålningskampanj på internet, där Yle särbehandlade

medborgare på grundval av deras åsikt och/eller övertygelse. I klagomålet uppmärksammades det faktum att Yle Nyheter på internet hade samlat in uppgifter av allmänheten för en artikel om ”de ryska troll som rumsterar om på webben”. Med beaktande av grundlagens bestämmelser om demokrati, yttrandefrihet och rätt till inflytande hade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare emellertid inte anledning att misstänka att Rundradion Ab skulle ha handlat i strid med de förpliktelser som fastställts för programverksamheten eller att bolagets förvaltningsråd skulle ha handlat i strid med de förpliktelser som ålagts dem. I övrigt hör det inte till justitiekanslerns befogenheter eller uppgifter att i egenskap av laglighetsövervakare utöva tillsyn över bolagets verksamhet (OKV/1577/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Elina Halimaa).

ARBETS- OCH NÄRINGSFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

MINISTERIET

Tolkningspraxis för lagen om civiltjänst

Enligt lagen om civiltjänst svarar civiltjänstgöringsplatsen för kostnaderna för civiltjänstgörarens dagliga arbetsresor mellan civiltjänstgöringsplatsen och det inkvarteringsställe som civiltjänstgöringsplatsen har anvisat civiltjänstgöraren. Enligt arbetsministeriets förordning om civiltjänstgörarens reseersättningar och antalet fria permissionsresor ersätts arbetsresekostnaderna enligt kostnaderna för anlitande av det förmånligaste allmänna fortskaffningsmedlet.

I en sådan situation där det inte finns någon kollektivtrafik mellan civiltjänstgörarens inkvarteringsställe och civiltjänstgöringsplatsen, ska de ovan nämnda bestämmelserna enligt Civiltjänstgöringscentralen tolkas så att civiltjänstgöraren betalas ersättning i enlighet med vad en biljett för sträckan i fråga skulle kosta med ett allmänt fortskaffningsmedel. Enligt arbets- och näringsministeriet kan en sådan tolkning betraktas som motiverad eftersom det saknas bestämmelser om ersättningen i dylika situationer.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade emellertid i sitt avgörande att lagen

om civiltjänst inte med beaktande av dess syfte kan tolkas så att ansvaret för en del av resekostnaderna överförs på civiltjänstgöraren i det fall där inkvarteringsstället är beläget på en plats där det saknas kollektivtrafik. Det skulle istället vara motiverat att tolka bestämmelserna så att kostnaderna för användning av egen bil skulle ersättas i det fall där det inkvarteringsställe som civiltjänstgöringsplatsen godkänt för civiltjänstgöraren är beläget på en plats där det saknas kollektivtrafik eller då resetiden med kollektivtrafik skulle bli oskäligt lång på grund av olämpliga tidtabeller.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade arbets- och näringsministeriet och Civiltjänstgöringscentralen på det han framfört om tolkningen av bestämmelserna och bad ministeriet meddela vilka åtgärder som vidtagits med anledning av beslutet. Ministeriet meddelade 12.2.2015 att anvisningen om civiltjänstgörarens resor ändrats med anledning av beslutet (OKV/216/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Hanna Laasonen).

ARBETSKRAFTSSERVICEN

Skyldigheten att ge handledning

I ett klagomål riktades det kritik mot att en arbets- och näringsbyrå inte hade anvisat klagan-

den att ansöka om arbetslöshetsförmåner hos Folkpensionsanstalten (FPA).

Arbets- och näringsbyrån hade under ca ett års tid gett klaganden fyra negativa arbetskraftspolitiska utlåtanden utan att klaganden hade ansökt om någon förmån hos FPA eller fått något överklagbart beslut om saken. På grundval av den erhållna utredningen verkade det som om klaganden hade misstagit sig och trott att arbets- och näringsbyråns arbetskraftspolitiska utlåtanden var avgöranden i arbetslöshetsförmånsärendet. Biträdande justitiekanslern konstaterade att arbets- och näringsbyråns och FPA:s åtgärder i anslutning till sökandet av arbetslöshetsförmåner och behandlingen av dessa ärenden är starkt förbundna med varandra. Han ansåg därför att arbets- och näringscentralen i en sådan situation som det var fråga om i det aktuella fallet, där arbetslöshetsförmånsärendets behandling hade avstannat i och med de upprepade arbetskraftspolitiska utlåtandena, var skyldig att se till att klaganden var medveten om att arbetslöshetsförmånerna skulle sökas hos FPA. Det var emellertid omöjligt att i efterhand med visshet utreda hurdan handledning klaganden i det aktuella fallet hade fått av arbets- och näringsbyrån. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade allmänt arbets- och näringsbyråns på tillämpningen av 7 och 8 § i förvaltningslagen i samband med handledandet av personer som ansöker om arbetslöshetsförmåner (OKV/885/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Sändandet av jobberbjudanden

I en skrivelse riktad till justitiekanslern kritiserade klaganden det sätt på vilket en arbets- och näringsbyrå hade handlat då den sände klaganden jobberbjudanden. Enligt skrivelsen hade det i vissa fall hänt att ett jobberbjudande ha-

de sänts med så kort varsel att ansökningstiden hade hunnit löpa ut innan erbjudandet ens hade nått klaganden.

Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning borde arbets- och näringsbyrån då det är fråga om ett ovan avsett jobberbjudande personligen kontakta sökanden t.ex. per telefon. Därmed kan man säkerställa att arbetssökanden har en faktisk möjlighet att söka jobbet.

Biträdande justitiekanslern delgav arbets- och näringscentralen sina synpunkter på att vissa jobberbjudanden hade sänts med alltför kort varsel (OKV/1471/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Sändandet av en intervjukallelse

Av ett klagomål framgick det att en arbets- och näringsbyrå hade sändt klaganden en kallelse till en utbildningsintervju bara några dagar före själva intervjun. Klaganden hade inte fått kallelsen i tid och gick därför miste om möjligheten att bli antagen till utbildningen.

Enligt 54 § 2 mom. i förvaltningslagen svarar myndigheten i samband med behandlingen av ett ärende även för delgivningen av meddelanden, kallelser eller andra handlingar som inverkar på ärendets behandling. Enligt lagens 59 § sker vanlig delgivning per post, genom brev till mottagaren. Mottagaren anses ha fått del av saken den sjunde dagen efter det att brevet avsändes, om inte något annat visas. I det aktuella fallet kunde utgångspunkten anses vara att sju dagar skulle reserveras för postgången, eftersom ett beslut om elevantagning är ett förvaltningsbeslut.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att kallelsen i det aktuella fallet hade sänts med alltför kort varsel. Arbets- och näringscentralen borde ha kontaktat klaganden också t.ex. per telefon. Arbets- och näringscentralen hade kännedom om

sökandens telefonnummer och e-postadress samt om att sökanden hade en poste restante -adress.

Biträdande justitiekanslern delgav arbets- och näringsbyrån sina synpunkter på att intervjukallelsen hade sänts med alltför kort varsel (OKV/1494/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Tillbörlig skötsel av tjänsteuppgifter

I ett klagomål var det fråga om att klaganden under den tid denne deltagit i arbetskraftspolitisk utbildning hade underlåtit att kontakta en arbetsgivare med anledning av ett jobberbjudande. Klaganden hade informerat arbets- och näringsbyrån om att denne inte längre ansåg sig vara lämpad för arbetet. Utbetalningen av arbetslöshetsdagpenning till klaganden hade emellertid avbrutits och klaganden hade tillsänts en utredningsbegäran. Efter nästan två månader hade klaganden fått ett arbetskraftspolitiskt utlåtande där det konstaterades att det inte fanns några hinder för betalning av arbetslöshetsdagpenning.

Enligt utredningen hade den tjänsteinnehavare som avbrutit utbetalningen av klagandens arbetslöshetsdagpenning av misstag inte noterat den skriftliga anvisning som arbets- och näringsministeriet utfärdat om saken. I arbets- och näringsministeriets skriftliga anvisning om arbetskraftspolitisk vuxenutbildning och om förmåner som utbetalas till personer som söker sig till och deltar i arbetskraftspolitisk utbildning konstateras det att 2 och 8 kap. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa inte tillämpas under den tid arbetskraftsutbildning pågår, i avvikelse från vad som är fallet i samband med de flesta andra samsättningsfrämjande tjänster. Under den tid arbetskraftsutbildning pågår framställs därför t.ex. inte någon utredningsbegäran gällande förfaranden som i arbetskraftspolitiskt avseende är klan-

dervärda, och rätten till arbetslöshetsförmåner avbryts inte heller under den tid utbildningen pågår. Sådana klandervärda förfaranden som hänför sig till tiden för utbildningen undersöks inte heller efter att utbildningen slutförts. De invecklade författningarna hade således i det aktuella fallet gett upphov till ett mänskligt misstag vid behandlingen av klagandens ärende.

Enligt statstjänstemannalagen ska en tjänsteman utföra sina uppgifter på behörigt sätt och utan dröjsmål. Tjänstemannen ska iakttta bestämmelserna om arbetsledning och övervakning. Den tjänsteman som avbrutit utbetalningen av klagandens förtjänstbundna arbetslöshetsdagpenning hade inte iakttagit arbets- och näringsministeriets skriftliga anvisning om saken. Efter att klaganden gett sin utredning i ärendet hade saken korrigerats, men det felaktiga beslutet om avbrytande av betalningen hade föranlett ett dröjsmål på nästan två månader i samband med utbetalningen av den förtjänstbundna dagpenning som utgjorde klagandens grundläggande utkomst. Behörig skötsel av uppgifterna kräver noggrannhet. Arbets- och näringsbyrån hade inte handlat på ett tillbörligt sätt i det fall där utbetalningen av klagandens förtjänstbundna dagpenning hade avbrutits.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade arbets- och näringsbyrån på vikten av att iakttta noggrannhet vid skötseln av tjänsteuppgifter (OKV/1186/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Irma Tolmunen).

Adekvat service

I ett klagomål riktades det kritik bl.a. mot att klaganden inte hade lyckats kontakta en arbets- och näringsbyrå per telefon. Arbets- och näringsbyrån konstaterade i sin utredning att det hade förekommit problem i samband med telefonservicen

och att verksamheten inte i alla avseenden motsvarade kraven på god service. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det utgående från de bestämmelser om adekvat service som ingår i 7 § i förvaltningslagen ur kundens synvinkel kan betraktas som väsentligt dels att service de facto tillhandahålls och dels att den service som tillhandahålls är adekvat. För kunderna är det viktigt att få information om behandlingen av deras ärenden, vilket förutsätter att de på något sätt får kontakt med myndigheten. Enligt biträdande justitiekanslern kan utträttandet av ärenden i vissa situationer kräva att kunden kan kontakta myndigheten per telefon. Alla kunder har dessutom inte tillgång t.ex. till elektroniska kommunikationskanaler. I det fall där en kund vill utträtta sitt ärende per telefon och myndigheten erbjuder en sådan möjlighet, hör det med beaktande av den serviceprincip som gäller inom förvaltningen enligt biträdande justitiekanslern till adekvat service att telefonservicen är så välfungerande som möjligt, så att kunden kan kontakta myndigheten utan orimligt besvär eller oskäligt lång väntan. Biträdande justitiekanslern delgav arbets- och näringsbyrån sin uppfattning om anordnandet av adekvat service inom förvaltningen (OKV/1124/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Marjo Mustonen).

Dröjsmål i samband med arbetskraftspolitiska utlåtanden

I två klagomål uppmärksammades dröjsmål som förekommit i samband med arbetskraftspolitiska utlåtanden. Arbets- och näringsbyråerna hade i dessa fall överskridit den tidsfrist som föreskrivs för arbetskraftspolitiska utlåtanden. Enligt den ena arbets- och näringsbyrån berodde dröjsmålet på en organisationsreform inom arbetskraftsförvaltningen och på de nya uppgifter som anförtrötts byrån. Efter reformen hade man lyck-

ats förkorta utlåtandenas behandlingstider avsevärt, så att de blev förenliga med den tidsfrist som föreskrivs i förordningen. Enligt den andra byråns utredning hade dröjsmålet i samband med utlåtandet orsakats av de förlängda behandlingstider som följt av den ökade arbetsmängden vid enheten för arbetslöshetsskydd. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade arbets- och näringsbyråerna för framtiden på vikten av att iakttä den föreskrivna tidsfristen i samband med arbetskraftspolitiska utlåtanden (OKV/2178/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Minna Ruuskanen och OKV/2165/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Tillbörlig kundservice

En arbets- och näringsbyrå hade på grundval av 1 kap. 5 § 1 mom. i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice (916/2012) anlitat en privat serviceproducent för att tillhandahålla sådan jobbsökarträning som hörde till byråns arbetskraftsservice. Den privata serviceproducentens anställda arbetade i arbets- och näringsbyråns lokaler och hade till uppgift att ge byråns kunder handledning i fråga om utträttandet av ärenden på webben. Webbhandledarna hade emellertid inte rätt att ta del av uppgifterna i arbets- och näringsbyråns kundregister.

Klaganden hade gått miste om en arbetslöshetsförmån (betalningen av grunddagpenning hade skjutits fram) på grund av att klagandens besök vid arbets- och näringsbyrån inte hade registrerats i arbets- och näringsförvaltningens kundregister. Klaganden hade nämligen, ovetande om det, kommunicerat med en webbhandledare vid byrån.

Arbets- och näringsministeriet framförde i sitt utlåtande att arbets- och näringsbyrån hade

anlitat en utomstående serviceproducent för att tillhandahålla sådan service som inte i alla avseenden motsvarade det som föreskrivs om jobbsökarträningens innehåll i lagen och i ministeriets anvisning om saken.

Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid att ministeriet vid den aktuella tidpunkten inte hade utfärdat någon anvisning om jobbsökarträningens innehåll. Någon entydig definition av jobbsökarträningens innehåll gavs inte heller i den anvisning som sedermera utfärdades om saken eller i den senare anvisning som ersatte den tidigare anvisningen.

Arbetskraftsservice ska tillhandahållas i enlighet med den jämlikhetsprincip som framgår av 6 § i grundlagen. Kunden har rätt till tillbörlig kundservice trots att han eller hon inte har möjlighet att använda sig av s.k. e-tjänster. Kunden ska alltså kunna utträta sina ärenden vid arbets- och näringsbyråns serviceställe. Vidare ska det rättsskydd och de krav på god förvaltning som föreskrivs i 21 § i grundlagen tillgodoses i samband med arbetskraftsservicen, även då arbetskraftsförvaltningens uppgifter sköts av sådana serviceproducenter som inte hör till myndighetsmaskineriet. Enligt den utredning som erhållits i ärendet rådde det inte klarhet om hur omfattande service som skaffades av serviceproducenten eller om servicens innehåll, och inte heller om tillsynen över tillhandahållandet av servicen eller om kvalitetskontrollen. Detsamma gällde arbetsfördelningen mellan arbets- och näringscentralens personal och serviceproducentens personal.

Arbets- och näringsbyrån meddelade biträdande justitiekanslern att byrån genom själv rättelse skulle åtgärda den förlust av en arbetslöshetsförmån som klaganden hade orsakats på grund av byråns misslyckade serviceprocess.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade arbets- och näringsministeriet, som i sis-

ta hand svarar för verksamheten vid arbets- och näringsbyråerna, på ministeriets skyldighet att ge arbets- och näringsbyråerna tillräckligt detaljerade och tydliga anvisningar för att garantera en enhetlig tillämpning av lagen om offentlig arbetskrafts- och företagservice samt trygga tillbörlig kundservice (OKV/1205/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kauppila).

NÄRINGS-, TRAFIK- OCH MILJÖ-CENTRALERNA (NTM-CENTRALEN)

Motiverandet av tjänsteutnämningar

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot det förfarande som en NTM-central hade iakttagit i samband med tillsättandet av en hydrogeolog-tjänst. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att utnämningsspromemorian i det aktuella fallet var bristfällig med beaktande av den motiveringsskyldighet som föreskrivs i 45 § i förvaltningslagen och finansministeriets anvisningar om de principer som ska iakttas när tjänster tillsätts. Promemorian innehöll en meritjämförelse bara för de sökandes del som kallats till intervju. De sökande som inte blivit kallade till intervju hade således inte möjlighet att ta del av grunderna för beslutet för sin egen del (OKV/418/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kostama).

Den utnämningsspromemoria som en NTM-central hade utarbetat i samband med tillsättandet av en direktörstjänst vid en arbets- och näringsbyrå innehöll å sin sida inte någon jämförelse alls av sökandenas meriter, och av promemorian framgick det inte på vilka grunder vissa av sökande-

na blev intervjuade. Promemorian innehöll inte heller någon jämförelse av de sökande som blivit intervjuade, och det framgick inte varför två av sökandena hade ansetts vara de mest meriterade. Dessa två sökandes meriter hade inte heller jämförts med varandra. På grund av avsaknaden av meritjämförelser framgick det inte av promemorian varför den som utnämnts till tjänsten hade ansetts vara mest meriterad för den. Promemorian innehöll således inte någon motivering till utnämningsbeslutet. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade överdirektören för den NTM-central som fattat utnämningsbeslutet på vikten av att iakttas de bestämmelser om motiverandet av beslut som ingår i 45 § i förvaltningslagen (OKV/1512/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Marjo Mustonen).

I ett annat fall ansåg biträdande justitiekanslern att en NTM-central inte i den utnämningpromemoria som gällde tillsättandet av vikariat hade gjort en sådan jämförelse av sökandenas meriter som 125 § i grundlagen kräver och som avses i finansministeriets anvisningar om de principer som ska iakttas när tjänster tillsätts. Av utnämningsslutet framgick det inte tillräckligt tydligt varför de som valts till uppgifterna hade betraktats som de mest meriterade. Utnämningsslutet uppfyllde således inte de krav på beslutsmotivering som föreskrivs i förvaltningslagen. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade för framtiden NTM-centralen på att sökandenas meriter ska antecknas i utnämningsslutet, att en noggrann meritjämförelse ska utföras och att utnämningsslutet ska motiveras på det sätt som förvaltningslagen kräver (OKV/724/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kostama).

Utlämnandet av handlingar mot en avgift

I ett klagomål riktade klagandebolaget kritik mot att en NTM-central hade vägrat lämna ut de handlingar klaganden begärt, samt mot att NTM-centralen uppgett att en timavgift skulle tas ut för beredningen av handlingarna så att klaganden skulle kunna ta del av dem. Klaganden hade inte på förhand underrättats om avgiftens storlek.

NTM-centralen hade enligt sin utredning inte vägrat lämna ut de uppgifter klaganden begärt, utan klaganden hade fått ta del av de begärda handlingarna hos centralen. Handlingarna hade emellertid inte kopierats till klaganden, eftersom kopieringen och det därmed sammanhängande arbetet enligt centralens uppfattning skulle ha medfört oskälig olägenhet för den övriga tjänsteverksamheten vid centralen. Beträffande timdebiteringen framhöll NTM-centralen att det i det aktuella fallet inte var fråga om en vanlig dokumentbegäran och att man därför vid centralen hade diskuterat de kopieringskostnader och övriga kostnader som begäran föranledde.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att myndigheterna har prövningsrätt vid bedömningen av när utlämnandet av handlingar på det sätt som begärts orsakar oskälig olägenhet för myndighetens tjänsteverksamhet. Olägenheten måste emellertid bedömas med beaktande av den proportionalitetsprincip som framgår av offentlighetslagen och med beaktande av den nämnda lagens syfte, så att erhållandet av information inte obefogat försvåras. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg på grundval av de till buds stående uppgifterna att det skulle ha varit mer förenligt med en tolkning som betonar främjandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och offentlighetslagens syfte att NTM-centralen skulle ha lämnat ut de

handlingar klaganden begärt på det sätt klaganden önskade.

Klaganden hade emellertid inte besökt NTM-centralen för att ta del av handlingarna där. Det var således oklart om centralen skulle ha debiterat klaganden den avgift för beredningen av handlingarna som centralen på förhand hade underrättat klaganden om. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg på grundval av de till buds stående uppgifterna att NTM-centralens förfarande inte grundade sig på offentlighetslagen till den del centralen på förhand hade meddelat klaganden att centralen skulle ta ut en avgift för att bereda handlingarna så att klaganden kunde ta del av dem.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade NTM-centralen på vikten av noggrann tillämpning av offentlighetslagens bestämmelser om de sätt på vilka handlingar ska lämnas ut och om de avgifter som får debiteras för utlämnandet av handlingar (OKV/689/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Marjo Mustonen).

Rådgivning

Ett klagandebolag riktade i sitt klagomål kritik mot det sätt på vilket tjänstemännen vid arbets- och näringsministeriet och vid en NTM-central hade handlat vid behandlingen av ett ärende som gällde bolaget. Det var fråga om huruvida de berörda tjänstemännen hade gett bolaget lagenlig och tillbörlig rådgivning och handledning i fråga om bolagets möjligheter att tillhandahålla sådana tjänster som avses i 27 § i lagen om främjande av integration för barn och unga som vistas i landet utan vårdnadshavare och som har beviljats uppehållstillstånd efter att som minderåriga ha ansökt om internationellt skydd i Finland eller som har

tagits till Finland inom en flyktingkvot som avses i 90 § i utlänningslagen.

Bolagets verksamhet i egenskap av producent av sådana familjegrupphemstjänster som avses i 27 § i lagen om främjande av integration hade behandlats vid flera underhandlingar och diskussioner mellan bolaget och myndigheterna, och enligt den erhållna utredningen verkade NTM-centralens uppfattning om bolagets möjligheter att tillhandahålla familjegrupphemstjänster ha förändrats i takt med att ärendets behandling framskred. Justitiekanslern konstaterade att lagens bestämmelser om tillhandahållandet av sådana familjegrupphemstjänster som avses i 27 § i lagen om främjande av integration till viss del är mångtydiga och oklara. Bestämmelserna står dessutom i strid med det som anförts i den regeringsproposition som berör lagen. Detta har medfört ovisshet om lagens innehåll och försvårat rådgivningen beträffande tjänsterna i fråga. Justitiekanslern konstaterade att verksamheten inom förvaltningen ska vara tillförlitlig och trovärdig. Myndigheternas råd och anvisningar ska vara så tydliga och exakta att kunden på grundval av dem kan planera sin verksamhet, utöva sina rättigheter och undvika rättsförluster. Kunden får inte lida skada av att regleringen är otydlig eller ger rum för tolkning. Justitiekanslern ansåg att de råd NTM-centralen hade gett bolaget inte var tillräckligt tydliga och exakta och att de därmed inte uppfyllde de krav som ställs på rådgivningen i 8 § i förvaltningslagen.

Justitiekanslern delgav arbets- och näringsministeriet sina iakttagelser och sin uppfattning om det sätt på vilket bolagets ärende hade skötts, för bedömning av huruvida det finns skäl att förtydliga de bestämmelser i lagen om främjande av integration som berör tillhandahållandet av sådana tjänster i anslutning till omvårdnad, omsorg och fostran för barn och unga som avses i lagens 27 §, i synnerhet när det gäller

tjänster som tillhandahålls av privata serviceproducenter.

Justitiekanslern delgav dessutom en tjänsteman vid NTM-centralen, som vid tidpunkten för beslutsfattandet var anställd vid arbets- och näringsministeriet, sina ställningstaganden bl.a. beträffande vikten av att tillhandahålla sådan rådgivning som anges i 8 § 1 mom. i förvaltningslagen, trots att lagstiftningens mångtydighet och oklarhet i det aktuella fallet hade inverkat på rådgivningen och handledningen (OKV/766/1/2013; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Marjo Mustonen).

PATENT- OCH REGISTERSTYRELSEN

Dröjsmål vid behandlingen av en patentansökan

Av ett klagomål framgick det att behandlingen av klagandens patentansökan hade räckt över fem år vid Patent- och registerstyrelsen. Biträdande justitiekanslern ansåg att Patent- och registerstyrelsens förfarande inte var förenlig med grundlagens och förvaltningslagens krav på att ärendena ska behandlas utan dröjsmål och inte heller med kravet på adekvat service inom förvaltningen. Biträdande justitiekanslern delgav Patent- och registerstyrelsen sin uppfattning och uppmärksammade samtidigt vikten av att ärendena behandlas snabbt (OKV/682/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Elina Halimaa).

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

MINISTERIET

Frågan om ett personregisters lagenlighet

Institutet för hälsa och välfärd upprätthåller ett riksomfattande vårdanmälningsregister. I registret insamlas känsliga personuppgifter, bl.a. uppgifter om hälsocentralsbesök inom öppenvården. I ett ärende som behandlades vid justitiekanslersämbetet uppmärksammades bl.a. frågan om huruvida det finns en tillbörlig lagstiftningsmässig grund för registret och för insamlingen av uppgifter, samt huruvida det är tillåtet att använda sig av personbeteckningar i samband med behandlingen av uppgifterna.

Av 10 § 1 mom. i grundlagen och 8 § 1 mom. i regeringsformen, som var gällande innan grundlagen trädde i kraft, framgår det att vars och ens privatliv, heder och hemfrid är tryggade. Enligt lagrummet ska närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Riksdagens grundlagsutskott har på grundval av detta i flera utlåtanden definierat till vilka delar det ska finnas lagbestämmelser om personregister.

Enligt lagen kan Institutet för hälsa och välfärd upprätthålla riksomfattande personregister. Vårdanmälningsregistret är ett sådant register. De detaljerade bestämmelserna om detta register

finns emellertid bara i en förordning – det finns ingen lagreglering om registret.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att bestämmelserna om vårdanmälningsregistret inte uppfyller de krav som 10 § 1 mom. i grundlagen ställer på författningstypen för bestämmelser om personregister, och inte heller kraven på hur omfattande och detaljerade bestämmelserna ska vara. Den lagstiftning som berör registret strider således mot grundlagens krav, och situationen har varit densamma ända sedan reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna trädde i kraft 1.8.1995. Social- och hälsovårdsministeriet ansvarar såväl för vårdanmälningsregistret som för de övriga riksomfattande personregistren inom hälso- och sjukvården. Ministeriet har enligt sin utredning haft kännedom om den grundlagsstridiga situationen ända sedan reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna trädde i kraft.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att ministeriet även efter att riksdagens grundlagsutskott genom sina ställningstaganden hade preciserat de krav som grundlagen ställer haft gott om tid att åtgärda författningarna så att situationen skulle ha blivit förenlig med grundlagen. Detta har emellertid inte skett. Den grundlagsstridiga situationen har fortgått under en lång tid och ministeriet hade känt till såväl denna situation som att det är fråga om lagstiftning med stöd av vilken en stor mängd mycket känsliga uppgifter insamlas.

Biträdande justitiekanslern gav social- och hälsovårdsministeriet en anmärkning på grund av denna försummelse och bad ministeriet meddela vilka åtgärder ministeriet ämnar vidta för att åtgärda situationen (OKV/628/1/2012 och OKV/639/1/2013; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

PATIENTFÖRSÄKRINGSCENTRALEN

Behandlingstiden för ersättningsärenden

Patientförsäkringscentralen hade i ett fall fattat beslut om den ersättning för inkomstbortfall som skulle betalas klaganden till följd av en patientskada först mer än ett år och nio månader efter att patientskadenämnden hade gett sin rekommendation om hur ärendet skulle avgöras. Enligt Patientförsäkringscentralens utredning berodde dröjsmålet vid ärendets behandling på anhopningen av ärenden hos ärendets handläggare. Den tid det tagit att avgöra det aktuella ärendet var betydligt längre än den genomsnittliga behandlingstiden för dylika ärenden vid centralen. Med beaktande av ärendets art och dess betydelse för klaganden var ersättningsärendets behandlingstid oskäligt lång. Det hade inte heller lagts fram någon godtagbar orsak till att ersättningsbeslutet hade fördröjts. Patientförsäkringscentralen hade emellertid redan vidtagit åtgärder för att förhindra att motsvarande dröjsmål uppkommer i framtiden. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Patientförsäkringscentralen på vikten av att ersättningsärenden behandlas utan dröjsmål (OKV/401/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Heidi Laurila).

I ett annat klagomål uppmärksammades likaså ett fall där klaganden hos Patientförsäkringscentralen hade anhållit om ersättning till följd av en patientskada, bl.a. ersättning för inkomstbortfall. Efter att ärendet inletts vid Patientförsäkringscentralen hade inkomstbortfallsärendets behandling tagit nio månader, varav något mindre än fem månader hade förflötit efter att ärendet överförts till pensionsgruppen för behandling. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att han inte hade skäl att konstatera att det skulle ha förekommit något ogrundat dröjsmål vid behandlingen av ersättningsärendet som helhet. Behandlingen av inkomstbortfallsärendet hade emellertid räckt längre än behandlingen av klagandens övriga ersättningsyrkanden. De övriga ersättningsyrkandena i ersättningsansökan hade nämligen behandlats först, varefter ansökan hade överförts till pensionsgruppen för behandling av inkomstbortfallsärendet. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att behandlingstiden för yrkandet på ersättning för inkomstbortfall därmed kunde betraktas som alltför lång med beaktande av ärendets art. Ifall de olika ersättningsyrkandena hade utretts samtidigt, skulle behandlingstiden för yrkandet på ersättning för inkomstbortfall sannolikt ha varit kortare.

Patientförsäkringscentralen hade genom att ändra sin behandlingsprocess vidtagit åtgärder för att förkorta behandlingstiderna för ersättningsärenden gällande inkomstbortfall. Genom ändringen strävade man efter att påverka uttryckligen den del av behandlingsprocessen som hade lett till att behandlingen av klagandens ersättningsärende hade fördröjts. Därför ansåg biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att det inte inom ramen för laglighetskontrollen fanns skäl att vidta några andra åtgärder än att delge centralen de iakttagelser han i sitt beslut framfört om behandlingstiden för klagandens inkomstbortfallsärende (OKV/1409/1/2013; ärendet avgjordes av

biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredros av Marjo Mustonen).

FOLKPENSIONSANSTALTEN (FPA)

Dröjsmål vid ärendenas behandling

Behandlingen av klagandens ansökan om sjukpension hade räckt ungefär ett år och åtta månader vid FPA. Klaganden hade under sjukdagpenningensperioden flyttat till Norge. FPA:s utredning visade att behandlingstiderna för internationella sjukpensionsansökningar är långa och att behandlingstider på ungefär två år inte är ovanliga. I klagandens fall berodde den långa behandlingstiden i huvudsak på att man först väntat på uppgifter från Norge och sedan väntat på den finländska arbetspensionsanstaltens beslut.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att behandlingstiden för klagandens sjukpensionsansökan var synnerligen lång. Då saken bedömdes ur klagandens synvinkel uppdagades inga sådana omständigheter som skulle ha gjort att den oskäligt långa behandlingstiden kunde ha betraktats som godtagbar. FPA hade dessutom försummat att sända klaganden ett sådant brev som FPA:s utlandsenhet i allmänhet skickar till sökanden i motsvarande fall, där det informeras om att behandlingstiderna för internationella pensionsärenden är betydligt längre än behandlingstiderna för nationella pensionsärenden.

Biträdande justitiekanslern bad FPA senast 6.6.2014 informera om vilka åtgärder som vidtagits eller planerats för att försnabba behandlingen av internationella pensionsärenden. FPA meddelade att behandlingsprocessen för sjukpensionsärenden har förändrats i och med inrättandet av FPA:s center för sjukpensionsärenden och center för utlandsärenden. Båda centren satsar bl.a. på att utbilda nya handläggare och sakkunnig-

läkare för behandlingen av utlandsärenden. Rekryteringarna, fortbildningen och de förändrade processerna förväntas ha en positiv inverkan på behandlingstiden för pensionsansökningar gjorda av personer som är bosatta utomlands (OKV/456/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredros av Irma Tolmunen).

Av ett annat klagomål framgick det att behandlingen av klagandens sjukdagpenningensansökan hade fördröjts hos FPA. Till följd av det fördröjda beslutet ansåg sig klaganden ha gått miste om förtjänstbunden dagpenning för nästan två månader.

Enligt FPA:s utredning var målsättningen år 2013 att sjukdagpenningensansökningar skulle behandlas inom 21 dagar. FPA hade emellertid fattat beslut om klagandens sjukdagpenning först 67 dagar efter att ansökan hade lämnats in. Den tid det hade tagit att avgöra ärendet överskred således avsevärt den behandlingstid som fastställts som målsättning, och den sammanlagda behandlingstiden kunde inte betraktas som skälig med beaktande av ärendets art och betydelse. På grund av dröjsmålet i samband med ärendets behandling fördröjdes också anvisningarna om fortsatta åtgärder, vilket påverkade den tidpunkt vid vilken klaganden anmälde sig som arbetssökande och därmed även medförde en förlust av förtjänstbunden dagpenning. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade FPA på vikten av att ansökningar om sjukdagpenning behandlas utan dröjsmål.

Eftersom klaganden i flera olika skeden hade fått rådgivning i fråga om sin situation och om skyldigheten att anmäla sig som arbetssökande, hade FPA inte handlat lagstridigt beträffande rådgivningen i detta fall. Biträdande justitiekanslern ansåg emellertid att det på grund av ärendets komplexitet skulle ha varit bättre att tillhandahålla klaganden rådgivning t.ex. på det sätt som FPA framfört i sin utredning, genom att redan i

ett tidigare skede utföra en mer helhetsbetonad granskning av ärendet (OKV/1346/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Heidi Laurila).

Rådgivning

Av ett klagomål framgick det att klaganden hade fått felaktig rådgivning av FPA. Till följd av detta hade klaganden inte frånsagt sig sin ålderspension, varvid klagandens sjukpension med stöd av lagen hade omvandlats till ålderspension då klaganden fyllde 65 år. Samtidigt hade emellertid utbetalningen av klagandens handikappbidrag fortgått, eftersom bidraget inte var föremål för uppföljning i enlighet med FPA:s anvisningar. Behovet av att dra in handikappbidraget hade upptäckts i samband med en kontroll först ett år senare, varvid en tredjedel av det överbetalda bidraget hade återkrävts.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att den rådgivningsskyldighet som föreskrivs i 8 § 1 mom. i förvaltningslagen innefattar ett krav på att de råd och anvisningar som myndigheten ger ska vara korrekta, så att kunden inte orsakas skada eller rättsförluster då han eller hon handlar i enlighet med råden. Kunden ska således kunna lita på att myndighetens råd och anvisningar är korrekta. Myndigheten ska därför handla omsorgsfullt vid tillhandahållandet av rådgivning och handledning, och sträva efter att på alla sätt säkerställa att de anställda som svarar för rådgivningen har korrekt information om de ärenden som hör till myndighetens ansvarsområde. Biträdande justitiekanslern konstaterade vidare att myndigheten ska sträva efter att planera och organisera skötseln av de uppgifter som hör till dess ansvarsområde så att myndigheten kan sköta sina uppgifter korrekt och omsorgsfullt samt med alla till buds stående medel förhindra fel. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade FPA på vikten av att den

information som ges i samband med rådgivningen är korrekt. Dessutom delgav han FPA sin uppfattning om att myndighetens uppgifter ska organiseras på ett sådant sätt att myndigheten kan sköta sina uppgifter korrekt och omsorgsfullt samt förhindra fel (OKV/1725/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Marjo Mustonen).

Tillräcklig utredning av ett ärende

En person hade genom utsökning fått betalningar som hänförde sig till sådana ersättningar som personen i fråga hade tilldömts. Personen hade bl.a. beträffande dessa inkomster bett FPA utreda huruvida inkomsterna inverkade på beloppet av det bostadsbidrag för pensionstagare som personen erhöll.

Den handläggare vid FPA som behandlade ärendet hade emellertid av misstag tolkat betalningarna som utsökningsskulder och motiverat sitt beslut i enlighet med denna missuppfattning. Trots detta var informationen dock korrekt, dvs. bostadsbidragets belopp förändrades inte i det aktuella fallet.

Enligt 31 § 1 mom. i förvaltningslagen ska en myndighet se till att ett ärende utreds tillräckligt och på ett behörigt sätt. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att kravet på att ärendet utreds tillräckligt också innefattar ett krav på att myndigheten tillräckligt väl gör sig förtrogen med de fakta som lagts fram i ärendet. Kravet på att utredningen ska vara tillräcklig och tolkningen av den korrekt är en central förutsättning för att ärendet ska kunna avgöras och motiveras korrekt.

I det aktuella fallet hade det felaktigt motiverade beslutet senare ersatts med ett nytt beslut.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade den handläggare som fattat det felaktigt motiverade beslutet på vikten av

att ärendena utreds tillräckligt väl och noggrant (OKV/2059/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Outi Kauppila).

STRÅLSKYDDSCENTRALEN

Myndighetens skyldighet att besvara förfrågningar

Av ett klagomål framgick det att klaganden efter läckaget från bassängen för gipsfällning i Talvivaara per e-post hade framställt en förfrågning till Strålskyddscentralen bl.a. om huruvida det var möjligt att vistas på klagandens fastighet och om hur vattnet kunde användas. Klaganden hade emellertid inte fått något svar på sin förfrågning.

Justitiekanslern konstaterade att Strålskyddscentralen inte hade iakttagit kraven på god förvaltning då klagandens e-postförfrågning hade lämnats obesvarad. Justitiekanslern delgav Strålskyddscentralen det som han i sitt beslut framfört om besvarandet av förfrågningar och om myndigheternas rådgivningsskyldighet (OKV/1777/1/2012; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Outi Kostama).

DEN KOMMUNALA OCH ÖVRIGA SJÄLVSTYRELSEN

Dröjsmål vid behandlingen av utkomststödsärenden

I ett fall hade klaganden ansökt om utkomststöd genom en ansökan som lämnats in till stadens socialväsande 22.4.2014. Beslutet om att utkomststöd beviljades hade fattats 12.5.2014. Beslutet hade därmed inte fattats senast den sjun-

de dagen efter att ansökan inkommit och vid utkomststödsärendets behandling hade man således försummat att iaktta den behandlingstid som föreskrivs i lagen om utkomststöd. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadens grundtrygghetsnämnd på vikten av att utkomststödsansökningar behandlas utan dröjsmål och på de behandlingstider som föreskrivs i lagen om utkomststöd (OKV/967/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Heidi Laurila).

I ett annat fall hade klaganden uppmanats komplettera sin ansökan om utkomststöd senast 4.9.2014. Klaganden hade emellertid inte sänt in någon komplettering. Beslutet om beviljande av utkomststöd hade fattats 19.9.2014.

Ifall en ansökan om utkomststöd är bristfällig ska klienten enligt 14 a § 3 mom. i lagen om utkomststöd senast den sjunde vardagen efter att ansökan inkommit ges eller sändas en specificerad uppmaning att komplettera ansökan inom utsatt tid. Beslutet om utkomststöd ska fattas utan dröjsmål, likväl senast den sjunde vardagen efter att den kompletterade ansökan har inkommit. Om klienten emellertid inte inom utsatt tid har kompletterat sin ansökan eller uppgett en godtagbar orsak till att kompletteringen försejats, ska beslutet fattas utan dröjsmål på basis av de till buds stående uppgifterna, likväl senast den sjunde vardagen efter att tidsfristen löpt ut.

Då klaganden i det aktuella fallet inte hade kompletterat sin ansökan inom utsatt tid, borde beslutet om utkomststöd utan dröjsmål ha fattats på basis av de till buds stående uppgifterna, dock senast den sjunde vardagen efter att den tidsfrist som upphörde 4.9.2014 hade löpt ut. Beslutet hade emellertid fattats först 19.9.2014, vilket innebar att de maximitidsfrister som föreskrivs i lagen om utkomststöd inte hade iakttagits vid behandlingen av ansökan.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadens social- och hälsovårdsverk på kravet på att utkomststödsansökningar ska behandlas utan dröjsmål och på att de behandlingstider som föreskrivs i lagen om utkomststöd ska iakttas (OKV/1549/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Heidi Laurila).

I ett fall hade det utkomststöd som skulle betalas till klaganden utbetalats från kommunens konto tre månader efter att utkomststödsbeslutet hade fattats.

Enligt lagen om utkomststöd ska ett beslut om beviljande av utkomststöd verkställas utan dröjsmål. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att verkställigheten i det aktuella fallet inte kunde anses ha skett utan dröjsmål, på det sätt som avses i lagen. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade kommunens grundtrygghetsavdelning på vikten av att utkomststödsbeslut verkställs utan dröjsmål (OKV/1931/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Heidi Laurila).

Av ett klagomål framgick det att behandlingen av en begäran om omprövning av ett tjänsteinnehavarbeslut som gällde utkomststöd hade räckt nästan sex månader hos grundtrygghetsnämnden. Enligt kommunen berodde dröjsmålet vid behandlingen på den personalbrist som förelåg vid den aktuella tidpunkten. Kommunen meddelade att man i fortsättningen skulle fästa särskild vikt vid att omprövningsbegäranden behandlas snabbt.

Enligt 21 § i grundlagen har var och en rätt till god förvaltning och rätt att få sin sak behandlad utan ogrundat dröjsmål. Ett krav på att ärendena ska behandlas utan dröjsmål följer även av bestämmelserna i 23 § i förvaltningslagen, där

god förvaltning definieras, liksom av grunderna för god förvaltning. I lagen föreskrivs inte någon uttrycklig behandlingstid för en omprövningsbegäran, men i 16 § i socialvårdsförordningen bestäms det att socialnämnden ska behandla begäranden om omprövning i brådskande ordning.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att en behandlingstid på nästan sex månader inte kunde anses motsvara kravet på sådan snabb behandling som avses i de ovan nämnda lagrummen. Kravet på snabb behandling är dessutom accentuerat i samband med utkomststödsärenden, eftersom utkomststödet är den förmån som i sista hand är avsedd att trygga individens försörjning. En lång behandlingstid för en begäran om omprövning av ett utkomststödsbeslut äventyrar därmed individens rättsskydd och fördröjer också ändringssökandet vid förvaltningsdomstolen. I det aktuella fallet kunde den långa behandlingstiden för omprövningsbegäran inte på ett godtagbart sätt motiveras med den resursbrist som kommunen hänvisat till. De krav som ställs på god förvaltning förpliktar myndigheterna att dimensionera sina tjänster på ett sådant sätt att klienternas rättsskydd inte äventyras.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade kommunen på skyldigheten att behandla omprövningsbegäranden snabbt. Han sände sitt beslut också till regionförvaltningsverket för kännedom, eftersom regionförvaltningsverket är den myndighet som i första hand utövar tillsyn över kommunens verksamhet (OKV/704/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kauppila).

En tillbörlig blankett för ansökan om utkomststöd

Hos grundtrygghetscentralen i en stad innehöll blanketten för ansökan om utkomststöd följande

de text: ”De uppgifter jag gett får kontrolleras och min situation får följas upp genom hembesök.” Biträdande justitiekanslern konstaterade att hembesök som utförs med anledning av en ansökan om utkomststöd kräver samtycke av den berörda personen, förutsatt att det inte är fråga om en sådan situation som regleras i 41 § i socialvårdslagen. För att det ska vara fråga om ett genuint och giltigt samtycke ska samtycket vara frivilligt och ges under sådana omständigheter att den som ger samtycket är medveten om att det är möjligt för honom eller henne att vägra ge sitt samtycke eller att senare återkalla det. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det av den aktuella blanketten inte framgick att det var frivilligt att ge sitt samtycke eller att det var möjligt för klienten att låta bli att ge sitt samtycke till att hans eller hennes situation kunde kontrolleras genom hembesök. Vid bedömningen av huruvida samtycket kunde betraktas som frivilligt eller inte måste man också ta hänsyn till att utkomststödet är det ekonomiska stöd som i sista hand är avsett att trygga sökandens utkomst, och att sökanden i den situation där ansökan lämnas in inte nödvändigtvis har faktiska möjligheter att göra en ingående bedömning av texten på blanketten eller att ifrågasätta den. Biträdande justitiekanslern ansåg att blanketten i fråga inte var tillbörlig eller förenlig med god förvaltning. Grundtrygghetscentralen uppmärksammades på att blanketten för ansökan om utkomststöd ska vara korrekt i fråga om sitt innehåll.

I ärendet framgick det dessutom att en person som ansökt om utkomststöd hade sänt stadens grundtrygghetscentral ett e-postmeddelande som innehöll uppgifter om sökandens hälsotillstånd. Grundtrygghetscentralens registratur hade per e-post sänt sökanden en sådan bekräftelse på att meddelandet mottagits som lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet kräver. Det meddelande som sökanden sänt

till centralen hade inkluderats i mottagningsbevärdelsen. Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid att uppgifterna inte är skyddade mot utomstående då de sänds med hjälp av vanlig oskyddad e-post och att meddelanden som innehåller sekretessbelagda uppgifter inte får sändas via sådan e-post. Stadens förfarande var således till denna del lagstridigt. Grundtrygghetscentralen hade efter att klagomålet inletts omprövat sitt förfarande i samband med sändandet av bekräftelser på mottagning av e-postmeddelanden och ändrat sina tillvägagångssätt. Därför ansåg justitiekanslern att det inte längre fanns behov av att inom ramen för laglighetskontrollen vidta några åtgärder till denna del (OKV/2049/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Heidi Laurila).

Genomförandet av en förfrågning hos penninginrättningar

Stadens tjänsteinnehavare hade med stöd av 20 § 2 mom. i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården beslutat be vissa penninginrättningar lämna ut uppgifter om en utkomststöds klient. Beslutet hade verkställts trots ändringssökande.

Staden hade i samband med sin förfrågning till åtminstone en penninginrättning meddelat att beslutet om inhämtandet av uppgifter från penninginrättningen hade vunnit laga kraft och att det kollegiala organ som svarar för socialvården hade bestämt att beslutet kunde verkställas omedelbart. Denna information var emellertid felaktig. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadens social- och hälsovårdsväsende på skyldigheten att säkerställa att myndighetshandlingar innehåller korrekt information.

I socialvårdslagen finns inga bestämmelser om verkställbarheten av beslut som fattats av en kommunal tjänsteinnehavare, och därför blev

kommunallagens bestämmelser tillämpliga i det aktuella fallet. Enligt 98 § i kommunallagen kräver verkställigheten av ett beslut prövning från fall till fall. I och med att beslutet i det aktuella fallet hade verkställts hade stadens socialväsende fått de begärda uppgifterna, som staden sedan hade tillgång till, trots att förvaltningsdomstolen senare hade upphävt beslutet om inhämtande av uppgifterna. Möjligheten att söka ändring i beslutet hade således förlorat sin betydelse. Beslutet i fråga var av relevans med avseende på klientens privatlivsskydd och rättsskydd, och ärendet var inte till sin natur sådant att det förutsatte brådskande verkställighet. Biträdande justitiekanslern ansåg således att det inte funnits förutsättningar för verkställighet av det aktuella tjänsteinnehavarbeslutet. Han konstaterade emellertid att frågan om beslutets verkställbarhet i detta fall inte i rättsligt avseende var klar och att lagstiftningen inte var tillfredsställande med avseende på klientens rättsskydd. Bristerna i lagstiftningen verkade dock bli åtgärdade i och med den regeringsproposition som var under behandling hos riksdagen vid den aktuella tidpunkten. Biträdande justitiekanslern delgav staden sin uppfattning om verkställbarheten av beslutet om inhämtande av uppgifter hos penninginrättningarna.

Biträdande justitiekanslern ansåg dessutom att det fanns skäl för staden att överväga att se över sina anvisningar om förfarandet med anledning av misstänkta oegentligheter (OKV/1881/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Heidi Laurila).

Sändandet av sekretessbelagda uppgifter via e-post

En utkomststöds klient hade själv sänt ett e-postmeddelande som innehöll sekretessbelagda uppgifter om hälsotillståndet hos klientens famil-

jemedlemmar till stadens registratur och till åtminstone sju av stadens tjänstemän, bl.a. till stadsdirektören. Stadens registratur hade sänt klaganden en sådan bekräftelse på att meddelandet mottagits som lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet kräver. Det meddelande som klaganden hade sänt till staden hade inkluderats i mottagningsbekräftelsen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att uppgifterna inte är skyddade från utomstående då de sänds med hjälp av vanlig oskyddad e-post och att en myndighet därför inte får sända meddelanden som innehåller sekretessbelagda uppgifter via sådan e-post. Staden hade således handlat lagstridigt.

Eftersom staden efter det som framgått i samband med klagomålsärendets behandling hade meddelat att staden omedelbart skulle se över sina förfaranden, fanns det inte längre skäl att inom ramen för laglighetskontrollen vidta några ytterligare åtgärder i ärendet (OKV/1131/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kauppila).

Besvarandet av en anmärkning

I ett fall hade det tagit två år innan den anmärkning angående barnskyddsmyndigheternas verksamhet som klaganden framställt till socialtjänstdirektören hade besvarats. Anmärkningen hade besvarats först efter att man från justitiekanslersämbetets sida hade framställt en förfrågning om ärendets behandling.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i sitt beslut att laglighetsövervakarna i praktiken har ansett att en skälig tid för besvarandet av en anmärkning är ungefär en månad, eller 1–2 månader ifall det är fråga om ett synnerligen invecklat ärende som kräver utredningsarbete. Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) har i sin anvisning Anmärk-

ningsförfarandet inom socialservicen bedömt att en skälig tid för besvarandet av en anmärkning är 1–4 veckor. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade således i sitt beslut att behandlingstiden för klagandens anmärkning inte kunde betraktas som skälig. Han ansåg att tf. socialtjänstdirektören hade handlat lagstridigt då denne inte hade besvarat klagandens anmärkning inom en skälig tid.

Enligt Valviras anvisning ska man vid varje verksamhetsenhet inom socialvården komma överens om de förfaranden som iakttas vid behandlingen av anmärkningar. Den verksamhetsansvariga chefen vid verksamhetsenheten ansvarar för att anmärkningarna behandlas på ett omsorgsfullt, objektiva och ändamålsenligt sätt.

I klagandens fall hade dröjsmålet enligt utredningen berott på att man av misstag och på grund av personalbyten hade glömt att besvara klagandens anmärkning. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i sitt beslut att behandlingen av anmärkningar vid verksamhetsenheterna inom socialvården ska organiseras så att motsvarande försummelse inte kan ske i framtiden och så att anmärkningarna blir besvarade på ett tillbörligt sätt och inom en skälig tid.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav tf. socialtjänstchefen sin uppfattning om förfarandets lagstridighet och uppmärksammade stadens social- och hälsovårdsnämnd på vikten av att anmärkningar från kunderna behandlas på ett tillbörligt sätt och utan dröjsmål (OKV/155/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Behandlingen av barnskyddsärenden

I ett klagomål riktades det kritik mot att den information som klaganden och dennes syskon hade gett socialarbetarna i samband med en barn-

skyddsutredning hade återgivits för deras far, trots att syskonen hade fått ett löfte om att det som de berättat inte skulle föras vidare. Av utredningen framgick det inte att klaganden och dennes syskon skulle ha informerats om möjligheten att på det sätt som föreskrivs i 11 § 3 mom. i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården under vissa förutsättningar förbjuda utlämnandet av uppgifter om dem till deras far. Klaganden var 17 år då barnskyddsutredningen gjordes, vilket innebär att det i synnerhet för klagandens del skulle ha funnits skäl att informera om denna möjlighet. Biträdande justitiekanslern delgav barnskyddet vid stadens social- och hälsovårdsverk sin uppfattning om att det i det aktuella fallet skulle ha funnits skäl att informera syskonen om saken.

Vidare hade klaganden bett direktören för barnskyddet ge uppgifter om dem som gjort barnskyddsanmälan i det aktuella fallet. Direktören hade emellertid vägrat lämna ut uppgifterna utan att underrätta klaganden om dennes rätt att i enlighet med offentlighetslagen föra ärendet till myndigheten för avgörande. Direktören borde ha informerat klaganden om denna rätt i samband med sin vägran att lämna ut uppgifterna. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade direktören för barnskyddet på det som föreskrivs i 14 § 3 mom. i offentlighetslagen (OKV/1148/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Marjo Mustonen).

I ett annat fall hade klaganden framställt en dokumentbegäran till grundtrygghetscentralen i en stad. Dokumentbegäran berörde bl.a. klientberättelser inom barnskyddet. Av den till buds stående utredningen framgick det inte exakt vid vilken tidpunkt begäran hade framställts, men utredningen visade att det hade tagit minst tre månader innan handlingarna hade sänts till klaganden.

I ärendet uppdagades inga lagenliga orsaker till det dröjsmål som uppkommit i samband med utlämnandet av handlingarna. Biträdande justitiekanslern konstaterade därmed att behandlingen av dokumentbegäran och utlämnandet av handlingarna hade fördröjts i strid med lagen.

Den utredning som erhållits i ärendet visade även att klaganden och dennes make inte hade ombetts delta i utarbetandet av klientplanen för deras barn. Föräldrarna hade inte heller i tillbörlig utsträckning involverats i behandlingen av frågor som gällde barnet. Detta var fallet trots att utgångspunkten enligt barnskyddslagen är att klientplanen ska göras upp i samråd med bl.a. barnets föräldrar. I barnskyddslagen ställs också krav på samarbete mellan föräldrarna och myndigheterna, varutöver föräldrarna enligt lagen vid behov ska kunna delta i de diskussioner som gäller anordnandet av barnskydd. Dessutom innehöll klientplanen sådana uppgifter som inte var behövliga med avseende på planeringen, vidtagandet eller uppföljningen av barnskyddsåtgärderna, och som därmed enligt biträdande justitiekanslern inte borde ha ingått i klientplanen.

Vidare hade klaganden lämnat in en anhållan till socialarbetaren om fler möten med det omhändertagna barnet. Anhållan hade i ringa utsträckning bifallits, men man hade inte tagit ställning till alla klagandens yrkanden eller meddelat något skriftligt motiverat beslut jämte anvisningar om ändringssökande i ärendet. Biträdande justitiekanslern konstaterade att detta förfarande allvarligt hade äventyrat klagandens rättsskydd.

Biträdande justitiekanslern delgav grundtrygghetscentralen sina iakttagelser i ärendet och sina synpunkter på saken samt uppmärksammade grundtrygghetscentralen på de bestämmelser om beslutsfattandet och förfarandet i samband med utlämnandet av handlingar som ingår i 14 § i offentlighetslagen, på skyldigheten att tillämpa 30, 31, 33, 45, 52, 54, 62 och 63 § i barnskydds-

lagen, på det relevanskrav som gäller i samband med behandlingen av personuppgifter enligt 9 § i personuppgiftslagen samt på de bestämmelser om skyldigheten att fatta skriftliga förvaltningsbeslut och motivera besluten som ingår i 43–45 § i förvaltningslagen (OKV/1397/1/2012 och OKV/1398/1/2012; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och förredros av Marjo Mustonen).

Noggrannhet vid antecknandet av klientuppgifter

I klientplanen för ett barn som hade omhändertagits av en stad hade fel person antecknats som barnets far. Felet upptäcktes först efter att justitiekanslern hade begärt en utredning av staden till följd av det klagomål som anförts angående saken.

Barnskyddet utgör en del av den socialvård som kommunerna ska tillhandahålla. Enligt 4 § i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården har klienten rätt till socialvård av god kvalitet av den aktör som tillhandahåller socialvård. I samband med socialvården ska de grunder för god förvaltning som anges i förvaltningslagen iakttas. Med hjälp av grunderna för god förvaltning tillgodoses det rättsskydd som garanteras i 21 § i grundlagen och som ligger till grund för förvaltningslagen. Enligt 7 § i förvaltningslagen ska möjligheterna att uträtta ärenden och behandlingen av ärenden hos en myndighet om möjligt ordnas så att den som vänder sig till förvaltningen får behörig service och så att myndigheten kan sköta sin uppgift med gott resultat.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att den noggrannhet som krävs för tillbörlig service inom förvaltningen och för skötseln av uppgifter inom socialvården ovillkorligen förutsätter att de anteckningar som görs i klienthandlingarna är korrekta.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade staden på det han konstaterat om omsorgsplikten och om att klienthandlingarna ska innehålla korrekta anteckningar (OKV/997/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kauppila).

Två barnatillsyningsmäns förfarande

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot två barnatillsyningsmän vid en enhet för familjeärenden och konstaterade att de var oprofessionella och partiska. Dessutom hade klaganden i det aktuella fallet inte fått de handlingar denne begärt.

Utredningarna visade att den ena föräldern, i avvikelse från det normala tillvägagångssättet, först hade besökt barnatillsyningsmannen ensam. I denna situation skulle det ha varit motiverat att ett eget individuellt besök skulle ha bokats också för klaganden. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att myndigheterna ska bemöta dem som uträttar ärenden inom förvaltningen jämlikt och opartiskt.

Klaganden hade dessutom i vissa avseenden uppfattat barnatillsyningsmännens uppträdande och språkbruk som kränkande. Den ena barnatillsyningsmannen konstaterade i sin utredning att denne kanske hade sårat klaganden och därför bett klaganden om ursäkt.

Vidare hade klaganden begärt att få ta del av de e-postmeddelanden som den andra föräldern hade sänt till barnatillsyningsmännen. Den ena barnatillsyningsmannen hade lovat utreda saken och sända meddelandena till klaganden. Klaganden hade emellertid inte fått meddelandena. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att en dokumentbegäran ska behandlas på det sätt och inom den tidsfrist som föreskrivs i offentlighetslagen.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade barnatillsyningsmännen på vikten av att bemöta klienterna jämlikt och objektivt samt på de krav som ställs på deras uppträdande och språkbruk. Dessutom uppmärksammade han den ena barnatillsyningsmannen på vikten av att iaktta offentlighetslagens processuella bestämmelser (OKV/238/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Behandlingen av ärenden gällande handikappservice

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot stadens tjänster för äldre och handikappade i ett ärende som gällde tillgången till en personlig assistent. Klaganden hade våren 2012 lämnat in en ansökan om sådan personlig assistans som avses i lagen om service och stöd på grund av handikapp. Ett hembesök för utredning av servicebehovet hade utförts 13.11.2012 och en serviceplan hade utarbetats samma dag. Beslutet med anledning av ansökan om personlig assistans hade fattats 18.12.2012.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att utredningen av servicebehovet inte i enlighet med 3 a § 1 mom. i lagen om service och stöd på grund av handikapp hade inletts senast den sjunde vardagen efter att ansökan inkommit. Serviceplanen hade inte heller uppgjorts utan obefogat dröjsmål, på det sätt som föreskrivs i 3 a § 2 mom., och beslutet hade inte i enlighet med 3 a § 3 mom. fattats senast inom tre månader efter att ärendet inletts. Av handlingarna i ärendet framgick inte några orsaker till dröjsmålet. Den utredning som justitiekanslern begärt hade getts 17.10.2012 och hembesöket för utredning av servicebehovet hade utförts 13.11.2012, varefter även serviceplanen hade utarbetats. Det

kan således anses troligt att de åtgärder som vidtogs med stöd av den ovan nämnda lagen skulle ha fördröjts ännu mer ifall inte ett klagomål om saken hade anförts hos justitiekanslern.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade stadens social- och hälsovårdsavdelning på vikten av att iaktta bestämmelserna i lagen om service och stöd på grund av handikapp och lagens krav på snabb behandling av en ansökan om personlig assistans (OKV/834/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Irma Tolmunen).

I ett annat klagomål riktade klaganden lika så kritik mot dröjsmål vid behandlingen av ansökningar enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp och mot vissa beslut som fattats med stöd av lagen. Det framgick att motiveringen till ett beslut om en sådan personlig assistent som avses i lagen innefattade ett ställningstagande som berörde den personliga assistentens person, vilket inte grundade sig på lagen. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade den berörda samkommunen på tillämpningen av 8 d § 4 mom. i lagen om service och stöd på grund av handikapp och 45 § i förvaltningslagen. Dessutom framgick det att behandlingstiden för ansökningar som gällde ändringsarbeten i en bostad hade överskridit den behandlingstid som föreskrivs i lagen om service och stöd på grund av handikapp. Även om det till vissa delar förblev oklart varför ansökningarnas behandlingstid hade överskridit den tid som anges i 3 a § 3 mom. i lagen om service och stöd på grund av handikapp, delgav biträdande justitiekanslern samkommunen sin uppfattning om vikten av att iaktta den nämnda bestämmelsen (OKV/1130/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslern Risto Hiekkataipale och föredrogs av Marjo Mustonen).

Av ett klagomål framgick det att en anhörig till klaganden hade ansökt om ersättning för ändringsarbeten i sin bostad med stöd av lagen om service och stöd på grund av handikapp. Genom ett beslut av stadens tjänsteinnehavare avsågs emellertid ansökan om ersättning för kostnaderna med stöd av lagen om service och stöd på grund av handikapp. Till följd av en omprövningsbegäran biföll dock grundtrygghetssektionen ansökan delvis. I och med att stadens byggnadsinspektör kontaktat enheten för handikappservice blev enheten underrättad om att också byggnadsinspektören hade beviljat den berörda personen understöd för reparation av sin bostad. Personen i fråga hade emellertid meddelat byggnadsinspektören att denne inte skulle ta emot understödet, eftersom enheten för handikappservice skulle stå för kostnaderna för ändringsarbetena. Efter att ha fått kännedom om reparationsunderstödet behandlade grundtrygghetssektionen på eget initiativ omprövningsbegäran på nytt och beslutade rätta sitt tidigare beslut och vidmakthålla tjänsteinnehavarens ursprungliga avslagsbeslut. I sektionens beslut konstaterades det att man av byggnadsinspektören hade fått sådan ny information som sökanden borde ha gett enheten för handikappservice redan då denne lämnade in sin ansökan. I beslutet hänvisade man till bestämmelsen om rättelse av sakfel i 50 § i förvaltningslagen samt till att partens samtycke inte behövs för rättelsen då det är fråga om ett uppenbart fel.

Det bifallsbeslut som grundtrygghetssektionen fattat med anledning av omprövningsbegäran innehöll ingen motivering och inte heller något omnämnande av vilka lagrum som tillämpats. Parten kunde således inte på grundval av beslutet sluta sig till huruvida avgörandet baserade sig på bestämmelserna i lagen om service och stöd på grund av handikapp eller på andra grunder. Också tjänsteinnehavarbeslutets motivering var brist-

fällig, eftersom alla de yrkanden som framställts i ansökan inte hade bemötts. Biträdande justitiekanslern konstaterade att de nämnda besluten inte hade motiverats på det sätt som förvaltningslagen kräver.

Enligt 6 § i förvaltningslagen ska myndigheternas åtgärder skydda förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen. Detta s.k. tillitsskydd innebär att en person ska ha rätt att lita på myndigheternas verksamhet. En myndighet kan ändra sitt beslut bara om lagen ger möjlighet till det. Enligt 50 § i förvaltningslagen, som gäller rättelse av sakfel, kan en myndighet undanröja ett oriktigt beslut som den har fattat och avgöra saken på nytt bl.a. om beslutet grundar sig på en klart oriktig eller bristfällig utredning. Partens samtycke till rättelsen behövs inte om felet är uppenbart och det har orsakats av partens eget förfarande.

Enligt biträdande justitiekanslern kunde det emellertid inte anses vara visat att grundtrygghetssektionens beslut om att bifalla ansökan hade grundat sig på klart oriktig eller bristfällig utredning, på det sätt som avses i 50 § i förvaltningslagen. Enligt hans uppfattning kunde felet i beslutet inte heller betraktas som uppenbart på det sätt som avses i paragrafen. Felet kunde alltså inte rättas till partens nackdel utan dennes samtycke. Grundtrygghetssektionen hade därmed inte någon lagstadgad rätt att undanröja sitt tidigare beslut utan partens samtycke. Sektionen hade således handlat i strid med bestämmelserna om rättelse av sakfel i 50 § i förvaltningslagen och i strid med principen om tillitsskydd. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade grundtrygghetssektionen på vikten av att förse sina beslut med tillbörliga motiveringar samt på vikten av att iakttäva principen om tillitsskydd (OKV/1097/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Heidi Laurila).

Besvarandet av meddelanden från kunderna

I ett fall hade klaganden sänt en socialarbetare e-postmeddelanden som inte innehöll några begäranden om åtgärder och som delvis hade sänts bara för kännedom. Meddelandena hade inte besvarats. I sina meddelanden dryftade klaganden varför det inte hade ordnats möten mellan klaganden och dennes barn samt hur sådana möten kunde genomföras. Av socialarbetarens utredning framgick det att denne inte hade befogenheter att föranstalta dylika möten och att ärendet var under behandling hos tingsrätten.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i sitt beslut att det hör till god förvaltning att kundernas meddelanden besvaras på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål. Socialarbetaren uppmärksammades på skyldigheten att besvara meddelanden från kunderna (OKV/63/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Irma Tolmunen).

Myndigheternas rådgivningsskyldighet

Ett bolag riktade i sitt klagomål kritik mot det sätt på vilket dagvårdschefen i en kommun hade behandlat en anmälan från en privat dagvårdsproducent. Bolaget konstaterade att kommunen inte alls hade behandlat bolagets anmälan och inte fattat beslut om indragning av privatvårdsstöd.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg i sitt beslut att man inte på grundval av utredningen kunde konstatera att kommunens förfarande skulle ha varit lagstridigt eller felaktigt, då kommunen inte hade tolkat saken så att bolaget hade gjort en anmälan som berörde privat dagvård till kommunen. Kommunen borde emellertid, efter att ha fått kännedom om missuppfatt-

ningen i fråga om bolagets anmälan, ha korrigerat missuppfattningen, gett råd om ärendets fortsatta behandling och uppmanat bolaget att sända in en behövlig anmälan och eventuell annan utredning för att få ett förvaltningsbeslut om saken. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade dagvårdschefen på den rådgivnings-skyldighet som föreskrivs i 8 § i förvaltningslagen (OKV/1905/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Heidi Laurila).

Förfarandet vid ett äldreboende i samband med förordnandet av en intressebevakare

Vid ett äldreboende hade man enligt önskemål av en person som vårdades där ordnat en överläggning om vården, där man hade diskuterat inledandet av en process för att utse en intressebevakare för personen i fråga. Till följd av denna överläggning hade en sjukvårdsstuderande som vikarierade en sjukskötare vid enheten skrivit ut en ansökningsblankett gällande intressebevakning på internet och bitt personen underteckna den. Ansökningsblanketten var tom, fränsatt namnet och underskriften.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att vårdpersonalen vid äldreboendet hade handlat i strid med principerna för god förvaltning då en underskrift hade begärts på en tom blankett. Myndigheternas verksamhet ska vara så öppen och transparent som möjligt, och därmed ska en underteckning inte begäras på en tom blankett ens då det sker i ett gott syfte. Enligt klagomålet kände den berörda personens make inte till något om det intressebevakningsdokument som hustrun hade undertecknat. Det fanns emellertid inte något som tydde på att de personer som nämndes i klagomålet skulle ha handlat uppsåtligt. Efter att ha framfört sin uppfattning

också om intressebevakningen och självbestämmanderätten, konstaterade biträdande justitiekanslern att det inte hade visat sig att vårdpersonalen i det aktuella fallet hade handlat på ett sådant sätt som skulle ha medfört onödiga begränsningar av den berörda personens självbestämmanderätt. Biträdande justitiekanslern delgav staden sin uppfattning om god förvaltning (OKV/1233/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Elina Halimaa).

Instruktionen för en grundtrygghetsnämnd

I 15 § 1 mom. i folkhälsolagen bestäms det att kommunen ska ha en hälsovårdscentral för de funktioner som avses i 13–22 och 24–29 § i hälso- och sjukvårdslagen. Enligt den instruktion för grundtrygghetsnämnden som stadsfullmäktige i en stad hade godkänt hörde den hemsjukvård som nämns i 25 § i hälso- och sjukvårdslagen emellertid inte till hälsovårdscentralens ansvarsområde, utan en annan servicecentral svarade för hemsjukvården. Förvaltningsdomstolarna hade i sina beslut konstaterat att de instruktioner för grundtrygghetsnämnden som stadsfullmäktige tidigare hade fastställt var lagstridiga till den del sådana funktioner som enligt folkhälsolagen hör till hälsovårdscentralens uppgifter hade anvisats andra servicecentraler. Biträdande justitiekanslern konstaterade att han inte hade skäl att bedöma saken på något annat sätt än vad förvaltningsdomstolarna tidigare gjort, och att den instruktion för grundtrygghetsnämnden som stadsfullmäktige fastställt stod i strid med folkhälsolagen till den del det i instruktionen hade bestämts att hemsjukvården hörde till de funktioner som en annan servicecentral än hälsovårdscentralen svarade för. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade staden på att folkhälsolagen för-

utsätter att hemsjukvården hör till de funktioner som den kommunala hälsovårdscentralen ansvarar för (OKV/1048/1/2014; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Heidi Laurila).

Noggrannhet vid behandlingen av sekretessbelagda dokument

Social- och hälsovårdsverket i en stad hade i samband med behandlingen av en begäran om ett registerutdrag tillsänt den person som framställt begäran ett dokument som gällde en annan persons utkomststödsärende. Enligt utredningen var det fråga om ett mänskligt misstag eller en teknisk störning i samband med utskrivningen av dokumentet. Biträdande justitiekanslern ansåg att stadens social- och hälsovårdsverk genom sitt förfarande hade försummat att iaktta den omsorgsplikt som föreskrivs i grundlagen och i personuppgiftslagen. Biträdande justitiekanslern delgav stadens social- och hälsovårdsverk sin uppfattning och uppmärksammade samtidigt vikten av omsorgsfull behandling av sådana sekretessbelagda uppgifter som berör en persons privatliv (OKV/2006/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Elina Halimaa).

Motiverandet av ett avgiftsbeslut

Social- och hälsovårdsväsendet i en samkommun hade fattat ett service- och avgiftsbeslut gällande hemvård. I beslutet hade det emellertid inte specificerats hur avgiften hade fastställts eller angetts att det var fråga om en s.k. fast avgift. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att ett avgiftsbeslut är ett förvaltningsbeslut som är bindande för parten och som ska motiveras i enlighet med förvaltningslagen. Motiveringen ska vara sådan att förmåns- eller servicetagaren

med stöd av den har tillräckligt goda möjligheter att kontrollera huruvida avgiften är korrekt i fråga om sina grunder och sitt belopp. Med hjälp av motiveringen kan parten också överväga behovet av att söka ändring i beslutet. Avgiftsbeslutet innehöll inte heller någon redogörelse för de tillämpade bestämmelserna eller något omnämnande av en kontaktperson som vid behov kunde ha gett tilläggsinformation om saken. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade samkommunen på det som i 44 och 45 § i förvaltningslagen bestäms om innehållet i ett förvaltningsbeslut och om beslutets motivering (OKV/1218/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Marjo Mustonen).

Inlämnandet av en utredning som biträdande justitiekanslern begärt

Den utredning som biträdande justitiekanslern med anledning av ett klagomål hade begärt av social- och hälsovårdsverket i en stad hade inte lämnats in inom den angivna tidsfristen. Justitiekanslersämbetet hade flera gånger kontaktat social- och hälsovårdsverket och frågat efter utredningen, men utredningen hade inte lämnats in innan en tilläggsutredningsbegäran hade sänts till social- och hälsovårdsverket. Utredningen lämnades in ungefär ett år efter att den ursprungliga tidsfristen hade löpt ut. Enligt social- och hälsovårdsverket berodde försummelsen av att lämna in utredningen på ett mänskligt misstag, och myndigheten hade utvecklat sitt ärendehanteringssystem så att motsvarande situationer inte ska kunna upprepas.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att justitiekanslern enligt 111 § 1 mom. i grundlagen har rätt att av myndigheterna och av andra som sköter offentliga uppdrag få de upplysningar som behövs för laglighetskontrollen. I 17 §

i lagen om kommunala tjänsteinnehavare finns bestämmelser om tjänsteinnehavarens allmänna skyldigheter. Enligt paragrafen ska tjänsteinnehavaren sköta de uppgifter som hör till tjänsteförhållandet på behörigt sätt, utan dröjsmål och med iakttagande av behöriga bestämmelser och föreskrifter samt arbetsgivarens arbetslednings- och övervakningsföreskrifter. Kravet på att uppgifterna ska skötas på behörigt sätt innefattar även ett krav på noggrannhet.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadens social- och hälsovårdsverk på justitiekanslerns rätt att av myndigheterna få de upplysningar som behövs för laglighetskontrollen samt på vikten av att myndigheten iakttar noggrannhet vid skötseln av sina uppgifter (OKV/514/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Irma Tolmunen).

Tillgången till vård

I ett klagomål uppmärksammades tillgången till psykiatrisk vård för ett barn inom ett sjukvårdsdistrikt. I ärendet framgick det att 36 procent av alla barn som väntade på vård inom sjukvårdsdistriktets specialområde för barnpsykiatri vid den aktuella tidpunkten hade väntat på vård längre än den maximitid som föreskrivs i lag. Av dessa väntade åtta på psykoterapi och två på avdelningsvård. Dessutom förekom det tidvis överbeläggning på de barnpsykiatriska avdelningarna. Utredningen visade att överskridningen av den lagstadgade maximiväntetiden berodde på det begränsade antalet psykoterapeuter och på de långa avstånden inom distriktet. Sjukvårdsdistriktet kunde inte i det aktuella fallet ordna behövliga tjänster t.ex. genom att upphandla dem hos andra serviceproducenter. Eftersom tillgången till vård för tio patienter inom ansvarsområdet för barnpsykiatri inte hade tillgodosetts inom den maxi-

mitid som föreskrivs i lagen, och det för dessa patienters del inte hade utretts att det varit befogat att avvika från maximitiden på grund av medicinska skäl, skäl i anslutning till vården eller motsvarande skäl, hade den rätt till hälso- och sjukvård av god kvalitet som avses i 3 § i lagen om patientens ställning och rättigheter inte tillgodosetts för dessa patienters del. Biträdande justitiekanslern delgav ansvarsområdet för barnpsykiatri inom samkommunen för sjukvårdsdistriktet sin uppfattning om vikten av att iaktta de tidsfrister som föreskrivs i 53 § i hälso- och sjukvårdslagen vid tillhandahållandet av sådan vård av god kvalitet som avses i 3 § i lagen om patientens ställning och rättigheter (OKV/944/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Marjo Mustonen).

Utlämnandet av patientuppgifter

I ett klagomål bad klaganden att justitiekanslern skulle utreda huruvida patientuppgifter som berörde klaganden i strid med lagen hade lämnats ut från ett sjukvårdsdistrikt till ett sjukhus i ett annat sjukvårdsdistrikt. Det framgick att överläkare A i det ena sjukvårdsdistriktet hade underhandlat med överläkare B i det andra sjukvårdsdistriktet om att överföra vården av klaganden till ett sjukhus inom det sist nämnda sjukvårdsdistriktet. Efter att ha avtalat om saken hade överläkare A i sitt e-postmeddelande till överläkare B nämnt klagandens namn och gett en allmän beskrivning av klagandens hälsotillstånd. Dessa uppgifter som berörde klagandens hälsotillstånd framgick av journalhandlingarna och utlämnandet av uppgifterna hänförde sig till ordnandet av undersökning och vård av klaganden. Enligt 13 § 3 mom. 2 punkten i lagen om patientens ställning och rättigheter borde utlämnandet av de nämnda uppgifterna emellertid ha skett med klagandens samtycke. Enligt den till buds stående utredning-

en hade klaganden dock inte gett ett sådant samtycke. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade överläkare A på skyldigheten att se till att bestämmelserna i 13 § i lagen om patientens ställning och rättigheter noggrant iaktas då patientuppgifter sänds till ett sjukhus i ett annat sjukvårdsdistrikt.

Biträdande justitiekanslern delgav dessutom förvaltningsöverläkaren samt förvaltningschefen och förvaltningsjuristen inom samkommunförvaltningen sina uttalanden om vilken ställning och vilka uppgifter tjänstemännen inom sjukhusförvaltningen har i förhållande till patienterna (OKV/1720/1/2013 och OKV/1919/1/2013; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Marjo Mustonen).

Behandlingen av en dokumentbegäran

I ett klagomål aktualiserades ett fall där klagandens anhöriga hade framställt en begäran till hälsovårdscentralens överläkare om att få ta del av klagandens vårdplan. Överläkaren hade lovat vidarebefordra dokumentbegäran, men begäran hade inte tagits till behandling. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav hälsovårdscentralen sin uppfattning om att behandlingen av dokumentbegäran i det aktuella fallet inte uppfyllde de krav som ställs i 4 kap. i offentlighetslagen eller de krav som 4 kap. i lagen om kommunala tjänsteinnehavare ställer på tjänsteinnehavarna i samband med skötseln av deras uppgifter. Den rådgivningsskyldighet som föreskrivs i 8 § 1 mom. i förvaltningslagen hade inte heller iakttagits i samband med behandlingen av den aktuella dokumentbegäran.

Vidare framgick det att klagandens journalhandlingar saknade anteckningar om den bedömning som en tandläkare vid hälsovårdscentralen hade gjort om passformen för klagandens tandprotes och om behovet av grundning av den. Bi-

trädande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade hälsovårdscentralen på det som föreskrivs i 12 § i lagen om patientens ställning och rättigheter, där det bestäms att en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården i journalhandlingarna ska anteckna sådana uppgifter som behövs för att ordna, planera, tillhandahålla och följa upp vården och behandlingen av en patient (OKV/455/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Bemötandet av en informationsbegäran

Av ett klagomål framgick det att stadens hälsovårdscentral hade kallat klaganden till mottagningen med anledning av att en annan person hade kontaktat hälsovårdscentralen på grund av klagandens beteende. Då klaganden framställt en förfrågning till hälsovårdscentralen om vem det var som hade tagit kontakt, fick klaganden till svar att tystnadsplikten hindrade utlämnandet av informationen.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att klaganden hade ställt hälsovårdscentralen en tydlig fråga som berörde den vård som klaganden hade erbjudits. Den begärda informationen fanns i myndigheternas handlingar och hade registrerats i klagandens journalhandlingar. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att klagandens förfrågning i första hand borde ha tolkats som en sådan informationsbegäran som avses i offentlighetslagen. Klaganden hade emellertid inte närmare underrättats om orsaken till att informationen inte hade lämnats ut eller om den rättsliga grunden för detta. Klaganden hade inte heller informerats om att saken kunde föras till myndigheten för avgörande eller om att det var möjligt att få ett överklagbart beslut om saken. Informationsbegäran hade således

inte behandlats enligt de förfaranden som föreskrivs i offentlighetslagen. Tillvägagångssättet var inte heller förenligt med det förfarande som enligt personuppgiftslagen ska iaktas i samband med förvägran av den registrerades rätt till insyn, eller med de anvisningar som staden utfärdat om saken. Det affärsverk som tillhandahöll hälsovårdstjänster uppmärksammades på vikten av att iaktta de förfaranden som framgår av offentlighetslagens processuella bestämmelser (OKV/1234/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Heidi Laurila).

Beslut med anledning av en rehabiliteringsansökan

Efter att en frontveteran hade ansökt om anstaltsrehabilitering hade överläkaren för rehabiliteringsenheten, som med stadens hälsovårdsnämnds bemyndigande fattade beslut i ärendet, brevledes returnerat ansökan och konstaterat att anstaltsrehabilitering respektive öppen rehabilitering enligt Statskontorets anvisningar kunde beviljas turvis vartannat år. I brevet hade veteranen anvisats söka öppen rehabilitering.

Enligt social- och hälsovårdsministeriets utredning är det beslut som en läkare fattar om rehabilitering ett vårdbeslut, som innebär att behandlingen av ansökan avslutas.

Enligt 21 § i grundlagen har var och en rätt att få sin sak behandlad på ett behörigt sätt.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att ett vårdbeslut är ett administrativt avgörande. Beträffande avgörandet iaktas det förfarande som föreskrivs i förvaltningslagen (434/2003), vilken tillämpas på kommunala myndigheter. Enligt 43, 44 och 45 § i förvaltningslagen ska det beslut som fattas med anledning av en ansökan till en myndighet vara skriftligt och motiverat. Enligt lagens 46 och 47 § ska en besväransvisning

eller anvisningar om hur man begär omprövning fogas till beslutet. Enligt 13 § 2 mom. i lagen om rehabilitering av frontveteraner (1184/88) ska en tjänsteinnehavare som beslutar om rätt till rehabilitering låta det organ som är behörigt avgöra ärendet, om den som är missnöjd med beslutet skriftligen kräver detta inom 14 dagar efter att ha fått del av beslutet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det i 2 § 3 mom. i grundlagen bestäms att lag noggrant ska iaktas i all offentlig verksamhet. Rehabiliteringsenhetens överläkare hade inte handlat i enlighet med de förpliktade lagarna i och med att läkaren inte hade meddelat ett skriftligt och motiverat beslut med anledning av ansökan om anstaltsrehabilitering, försett med anvisningar om hur man begär omprövning (OKV/759/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kauppila).

Tidsbokning vid en hälsovårdscentral

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot att denne inte hade lyckats boka tid vid hälsovårdscentralen för att få ett sådant intyg över sitt hälsotillstånd som skulle lämnas till körkortmyndigheten. Vid hälsovårdscentralen hade man uppgett för klaganden att tidsbeställningen kunde tas emot men att det kunde räcka upp till ett halvt år innan klaganden skulle få en läkarmottagnings-tid. Biträdande justitiekanslers ställföreträdare ansåg emellertid att patienten borde ha meddelats en mottagningstid i den situation som avsågs i klagomålet, där det inte var fråga om egentlig tillgång till vård. Han förenade sig med regionförvaltningsverkets uppfattning om att mottagningstiden borde anges med minst en månads noggrannhet också i det fall där en noggrann tid inte kan uppges genast. Biträdande justitiekanslers ställföreträdare ansåg även att hälsovårds-

centralen borde ha gjort anteckningar om tidsbeställningsärendet i klagandens journalhandlingar. Dessutom konstaterade han att man kan förutsätta att ett hälsointyg ska kunna erhållas inom en skäligen tid, med beaktande av ärendets art och patientens behov. I det fall som avsågs i klagomålet borde man vid skälighetsbedömningen ha tagit hänsyn till att intyget skulle lämnas in till en annan myndighet inom en bestämd tid. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav hälsovårdscentralen sina ställningstaganden beträffande tillämpningen av 7 § i förvaltningslagen samt beträffande mottagningstiden och patientjournalanteckningarna (OKV/1450/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Fotografering i en hälsovårdscentralens reception och allmänna utrymmen

Enligt ett klagomål hade klaganden velat ta ett fotografi av den person som skötte tidsbokningen vid receptionen i en hälsovårdscentral. Den berörda personen hade emellertid konstaterat att fotografering inte var tillåten, och en annan skötare hade bestyrkt att fotografering inte var tillåten i hälsovårdscentralens reception.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att de allmänna mottagningsutrymmena i en hälsovårdscentral till sin karaktär är sådana utrymmen som allmänheten har tillträde till. Det fotograferingsförbud som föreskrivs i 24 kap. 6 § 1 mom. 2 punkten i strafflagen gäller således inte dessa allmänna mottagningsutrymmen. I det aktuella fallet framgick det inte heller att klaganden skulle ha försökt fotografera de patienter som besökte hälsovårdscentralen, utan klaganden ville fotografera sin egen kundbetjäningssituation.

Enligt biträdande justitiekanslerns beslut hör rätten till fotografering i en hälsovårdscentralens all-

männa mottagningsutrymmen emellertid inte till kärnområdet för den yttrandefrihet som tryggs i 12 § i grundlagen, varmed denna rätt skulle ges företräde i sådana situationer där det förekommer konflikter i förhållande till andra grundläggande fri- och rättigheter. Däremot är behovet av privatlivsskydd starkt accentuerat inom hälso- och sjukvården. Ifall det i det aktuella fallet fanns patienter på plats, krävde bestämmelserna och principerna om privatlivsskyddet att hälsovårdscentralens personal vidtog åtgärder för att trygga patienternas privatlivsskydd.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att hälsovårdscentralens personal inte borde ha förbjudit klaganden att fotografera sin egen kundbetjäningssituation på det sätt som beskrevs i klagomålet. I samband med sådan fotografering som sker i en hälsovårdscentralens allmänna mottagningsutrymmen ska emellertid de ovan beskrivna krav som hänför sig till privatlivsskyddet beaktas (OKV/337/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslern Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Inspektioner

Besvärnämnden för arbetspensionsärenden

Biträdande justitiekanslern inspekterade 27.2.2014 besvärnämnden för arbetspensionsärenden. I samband med inspektionen behandlades nämndens uppgifter och organisation och verksamheten i dess sektioner, samt frågor som hänförde sig till medlemmarnas bindningar. Under inspektionsbesöket diskuterades också ärendemängderna och behandlingstiderna vid nämnden samt utvecklandet av beslutsmotiveringarna. Dessutom diskuterades såväl den allmänna som den medicinska bedömningen av arbetsförmågan,

som aktualiseras i en stor del av de ärenden som behandlas vid nämnden (OKV/1/51/2014).

Samkommunen för sjukvårds- och socialtjänster i Kymmenedalen

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade 4.3.2014 samkommunen för sjukvårds- och socialtjänster i Kymmenedalen. I samband med besöket behandlades bl.a. tillgången till icke-akut

vård och vårdens kvalitet samt tillsynen över patientsäkerheten (OKV/5/51/2014).

Kymmenedalens psykiatriska sjukhus

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade 4.3.2014 Kymmenedalens psykiatriska sjukhus. I samband med besöket behandlades bl.a. vårdens kvalitet, patientsäkerheten och tillgången till icke-akut vård (OKV/7/51/2014).

MILJÖFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

MINISTERIET

Anvisningar om sökande av ändring i ett beslut om statsunderstöd

Miljöministeriet hade genom ett förvaltningsbeslut förkastat en föreningens ansökan om allmänt understöd enligt statsunderstödslagen. Genom det beslut som ministeriet fattade med anledning av föreningens omprövningsbegäran hade ministeriet emellertid undanröjt sitt tidigare beslut och beviljat föreningen statsunderstöd i form av specialunderstöd. Enligt anvisningarna om sökande av ändring i det sist nämnda beslutet kunde ändring i beslutet inte sökas genom besvär, utan genom begäran om omprövning hos miljöministeriet. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning borde det beslut som ministeriet fattat med anledning av föreningens omprövningsbegäran ha försetts med besväransvisningar istället för anvisningar om hur man begär omprövning (OKV/1113/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredros av Minna Pulkkinen).

NÄRINGS-, TRAFIK- OCH MILJÖ-CENTRALERNA (NTM-CENTRALEN)

Gruvbolaget Talvivaaras verksamhet

I flera klagomålsskrivelser riktades det kritik mot det sätt på vilket närings-, trafik- och miljöcentralen hade handlat vid övervakningen av gruvbolaget Talvivaaras verksamhet och vid förmedlingen av information om saken. I samband med gruvdriften hade det enligt klagomålsskrivelserna upprepade gånger förekommit störningar och utsläpp i strid med tillståndsvillkoren samt orsakats skadliga miljökonsekvenser. NTM-centralens tillsynsåtgärder var enligt skrivelserna otillräckliga, och det framhölls att bolaget inte hade ansökt om tillstånd för att lagra vatten i bassängen för gipsfällning. I skrivelserna framfördes också misstankar dels om att NTM-centralens överdirektör hade försummat sina uppgifter och dels om att överdirektören varit jävrig att delta i övervakningen.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att det faktum att NTM-centralens överdirektör tidigare hade arbetat vid Geologiska forskningscentralen inte på det sätt som avses i förvaltningslagen kunde anses ha gett upphov till sådana förutfattade meningar eller förhandsställnings-

taganden eller andra grunder med stöd av vilka tilltron till direktörens opartiskhet kunde ha äventyrats i samband med dennes uppgifter vid NTM-centralen.

Justitiekanslern ansåg emellertid att NTM-centralens bedömning av att det inte funnits behov av eller förutsättningar för att använda sig av administrativa tvångsmedel kunde kritiseras med beaktande av principerna för det tillsynsförfarande som regleras i miljöskyddslagen samt dess bakomliggande värderingar och målsättningar, den utredning som erhållits i ärendet och de synpunkter på bruket av tillsynsmetoder och administrativa tvångsmedel som närmare framgår av beslutet. NTM-centralens uppfattning om att det inte varit nödvändigt att förplikta verksamhetsutövaren att vidta sådana korrigerande åtgärder som avses i miljöskyddslagen kunde enligt justitiekanslerns uppfattning inte betraktas som rättsligt motiverad i ljuset av det till buds stående materialet.

I en sådan situation där en verksamhetsutövare bryter mot miljöskyddslagens bestämmelser eller mot de förpliktelser som fastställts i miljöutlåtandet är tillsynsmyndigheten enligt justitiekanslern skyldig att bruka sina befogenheter för att se till att situationen åtgärdas och olägenheterna avlägsnas. Justitiekanslern ansåg således att NTM-centralen inte hade iakttagit kraven på god förvaltning i samband med tillsynen över Talvivaara, eftersom centralen inte hade brukat sina befogenheter i tillräckligt god tid eller på ett verkningfullt sätt.

Justitiekanslern förenade sig med den uppfattning som Olycksundersökningscentralen hade framfört i sin undersökningsrapport, där det konstaterades att myndigheterna med beaktande av verksamhetens omfattning och komplexitet inte hade bedrivit tillräckligt nära samarbete i samband med tillsynen över Talvivaara. Justitiekanslern ansåg att miljöministeriet borde se

över sina anvisningar om förfarandet i samband med tillsynen, så att anvisningarna bl.a. skulle innehålla tydliga rekommendationer om de tidsfrister inom vilka tillsynsmyndigheten ska använda sig av tvångsmedel istället för rådgivning, underhandlingar och uppmaningar. Dessutom ska det ordnas tillräcklig utbildning om tillsynen och bruket av tvångsmedel för tillsynsmyndigheterna, så att tillvägagångssätten i samband med tillsynen över miljölagstiftningen blir enhetliga inom hela landet (OKV/307/1/2012, OKV/1572/1/2012 och OKV/198/1/2013; ärendena avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Outi Kostama).

Närings-, trafik- och miljöcentralens ställningstagande till grundvattenkonsekvenser

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot ett vattentäktprojekt som hade genomförts inom en kommuns område. Enligt klagomålet hade miljöskyddskraven inte beaktats i samband med genomförandet av projektet. Främst framförde klaganden sin oro över projektets eventuella konsekvenser för grundvattenområdet. På området hade man i samband med byggnadsarbetena också bl.a. lämnat öppna schakt, vilka äventyrade trafiksäkerheten.

Enligt den utredning som erhållits i ärendet hade vattentäktсанläggningens verksamhetsområde godkänts genom kommunfullmäktiges beslut. I samband med planeringen och realiseringen av projektet hade kommunen stått i kontakt med NTM-centralen. NTM-centralen hade också gett kommunen ett utlåtande om den föreslagna vattentäktсанläggningens verksamhetsområde. I utlåtandet hade NTM-centralen emellertid inte behandlat grundvattenområdet eller dess eventuella inverkan på hur byggnadsarbetena skulle utföras. Biträdande justitiekanslern upp-

märksammade NTM-centralen på dess skyldighet att enligt miljöskyddslagen föra talan för att tillvarata det allmänna miljöskyddsintresset. Vidare uppmärksammade han NTM-centralen på dess skyldighet att ta ställning till vilka eventuella konsekvenser ett vatten- och avloppsprojekt har för grundvattenområdet då centralen, efter att ha skaffat behövlig information för bedömning av saken, ger ett utlåtande om det område som berörs av ett föreslaget vattendistributions- och avloppsprojekt.

Beträffande byggnadsarbetena medgavs det i utredningarna att det hade förekommit brister i samband med arbetena, både schakt som lämnats kvar i terrängen och problem i anslutning till trafikarrangemangen. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade därför kommunens tekniska nämnd på dess skyldighet att övervaka den tekniska säkerheten också i samband med vatten- och avloppsarbeten som berör kommunens gator och vägar, samt på dess skyldighet att vidta behövliga åtgärder då trafiksäkerheten äventyras (OKV/779/1/2013; ärendet avgjordes av Risto Hiekkataipale och föredrogs av Minna Ruuskanen).

DEN KOMMUNALA OCH ÖVRIGA SJÄLVSTYRELSEN

Behandlingen av tillstånd för miljöåtgärder och besvarandet av e-post

Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska lag noggrant iakttas i all offentlig verksamhet. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare hade redan 30.8.2011 uppmärksammat en stad på behovet av att ansöka om ett sådant tillstånd för miljöåtgärder som avses i 128 § i markanvändnings- och bygglagen. Staden hade i sin utredning i anslutning till det senare klagomålet 11.9.2013 meddelat att staden hade vid-

tagit åtgärder för att se över det förfarande som berörde beredningen och behandlingen av tillstånd för miljöåtgärder så att förfarandet blev korrekt och förenligt med lagen. Dessa åtgärder hade dock uppenbarligen vidtagits först år 2013. Även om staden alltså hade vidtagit åtgärder för att rätta till saken, fanns det under dessa omständigheter, med avseende på grundlagens princip om lagbundenhet inom förvaltningen och den laglighetskontroll som justitiekanslern utövar, skäl att på nytt uppmärksamma staden på vikten av att i fortsättningen iaktta 128 § i markanvändnings- och bygglagen.

I beslutet uppmärksammades staden också för framtiden på vikten av att iaktta det som bestäms i 8 § 1 mom. i förvaltningslagen och i 12 § 1 mom. i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet i samband med besvarandet av förfrågningar som inkommit per e-post.

Klagomålet föranledde inte några andra åtgärder inom ramen för laglighetskontrollen (OKV/650/1/2013; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Utdelandet av en varning till den ansvarige arbetsledaren för ett byggprojekt

Den ledande byggnadsinspektören i en stad hade i ett dokument som rubricerats skriftlig varning 14.9.2012 förelagt den ansvarige arbetsledaren för ett byggprojekt begränsningar samt granskat arbetsledarens lämplighet att i fortsättningen fungera som ansvarig arbetsledare för vissa typer av byggarbeten i staden. Biträdande justitiekanslern ansåg emellertid att det lagenliga förfarandet i en sådan situation där den ansvarige arbetsledaren ansågs ha handlat i strid med sina uppgifter och skyldigheter skulle ha varit att återkalla godkännandet som ansvarig arbetsledare. Enligt den utredning som gavs av den ledan-

5 LAGLIGHETSKONTROLLEN AV MYNDIGHETER OCH ANDRA SOM SKÖTER OFFENTLIGA UPPGIFTER

de byggnadsinspektören var syftet med varningen att välja ett lindrigare alternativ i den situation där byggprojektet redan i stor utsträckning var klart. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att syftet med den ledande byggnadsinspektörens varning var förenligt med proportionalitetsprincipens anda. I beslutet framhöll han emellertid generellt att en kommunal myndighets åtgärder till följd av vilka någons rättigheter inskränks ska grunda sig på en uttrycklig lagbestämmelse. Beslutet om en sådan inskränkning får också överklagas. Den varning som i det aktuella fallet hade tilldelats den ansvarige arbetsleda-

ren för byggprojektet måste närmast tolkas som en påminnelse om skyldigheten att iaktta byggnadslagstiftningen. Biträdande justitiekanslern konstaterade att den rättsliga betydelsen av tilldelandet av den skriftliga varningen var inexact och att det inte hade lagts fram någon författningsgrund för varningen. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade den ledande byggnadsinspektören på vikten av att i fortsättningen iaktta principen om lagbundenhet inom förvaltningen (OKV/810/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och förredogs av Minna Pulkkinen).



6

**ÖVERVAKNING AV
VERKSAMHETEN SOM BEDRIVS
AV ADVOKATER, OFFENTLIGA
RÄTTSBITRÄDEN OCH
RÄTTEGÅNGSBITRÄDEN
MED TILLSTÅND**

ADVOKATER, OFFENTLIGA RÄTTSBITRÄDEN OCH RÄTTEGÅNGSBITRÄDEN MED TILLSTÅND

I Finland råder varken allmänt biträdestvång eller advokatmonopol, vilket innebär att parterna i domstolsärenden inte har någon skyldighet att anlita biträden för att sköta ärendet eller att välja en advokat som biträde. Enligt de bestämmelser som trädde i kraft vid ingången av år 2013 ska parterna dock anlita ett rättegångsombud eller rättegångsbiträde vid extraordinärt ändringsökande i högsta domstolen. När tviste- och brottmål samt barnskyddsärenden behandlas vid domstolarna får i regel bara advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd fungera som rättegångsombud eller rättegångsbiträden. Offentliga rättsbiträden, advokater och rättegångsbiträden med tillstånd kan även förordnas till försvarare eller till målsägandebiträden i brottmål samt tillhandahålla rättshjälp.

Advokat är den som har införts i advokatre registret i egenskap av medlem i landets allmänna advokatförening (Finlands Advokatförbund, en offentligrättslig förening). Som advokat är det möjligt att godkänna en person som är känd för redbarhet samt i fråga om övriga egenskaper och levnadssätt är lämplig att utöva advokatverksamhet, har avlagt högre högskoleexamen i juridik, har förvärvat den skicklighet som krävs för utövande av advokatverksamhet och sådan praktisk erfarenhet som föreskrivs i Finlands Advokatförbunds stadgar, har avlagt en examen om de bestämmelser som gäller advokatverksamhet och vad god advokatsed kräver (advokatexamen), samt inte har försatts i konkurs eller vars hand-

lingsbehörighet inte har begränsats. Enligt Finlands Advokatförbunds stadgar ska den som ansöker om medlemskap i förbundet ha förvärvat sådan skicklighet samt praktisk erfarenhet som behövs för utövande av advokatverksamhet genom att, efter avlagd juristexamen och före antagandet som medlem, under minst fyra år ha varit verksam på rättsvårdens område eller i därmed jämförbara befattningar eller uppdrag som förutsätter juridisk utbildning, i varje fall under minst två år som biträdande jurist, som offentligt rättsbiträde eller som självständig handhavare av advokatuppdrag eller i någon annan sådan syssla där han eller hon i motsvarande mån har utfört advokatuppdrag. En advokat ska redbart och samvetsgrant utföra de uppdrag som anförtrots honom eller henne och i all sin verksamhet iakta god advokatsed och de anvisningar som fastställts för medlemmarna. Finlands Advokatförbunds delegation har fastställt regler om god advokatsed och en anvisning om advokatarvoden. På sådana advokatförfaranden som ur konsumentens synvinkel är otillbörliga eller strider mot god sed tillämpas dessutom konsumentskyddslagen.

De offentliga rättsbiträdena är tjänstemän vid de statliga rättshjälpsbyråerna. Behörighetsvillkoren för offentliga rättsbiträden är högre högskoleexamen i juridik samt tillräcklig erfarenhet av arbete som advokat eller av domaruppgifter. De offentliga rättsbiträdena ska vederligt och samvetsgrant utföra de uppgifter som anförtrots dem samt iakta god advokatsed i alla

6 ÖVERVAKNING AV VERKSAMHETEN SOM BEDRIVS AV ADVOKATER, OFFENTLIGA RÄTTSBITRÄDEN OCH RÄTTEGÅNGSBITRÄDEN MED TILLSTÅND

sina uppdrag. På de offentliga rättsbiträdena tillämpas dessutom de bestämmelser i statstjänstemannalagen som gäller tjänstemäns allmänna skyldigheter.

Rättegångsbiträden med tillstånd har från och med ingången av år 2013 varit verksamma med stöd av tillstånd som beviljas av en statlig myndighet (rättegångsbiträdesnämnden). Tillstånd beviljas den som har avlagt högre högskoleexamen i juridik, är tillräckligt insatt i uppdraget som rättegångsombud och rättegångsbiträde, är redbar och inte uppenbart olämplig för uppdraget som rättegångsombud och rättegångsbiträde, samt inte har försatts i konkurs eller vars handlingsbehörighet inte har begränsats. Tillräckligt insatt är den som har avlagt advokatexamen, har fullgjort

domstolspraktik, under minst ett år har arbetat som åklagare, eller efter att ha avlagt högre högskoleexamen i juridik under minst ett år har varit verksam i andra uppgifter som gör honom eller henne förtrogen med uppdraget som rättegångsombud och rättegångsbiträde. Ett rättegångsbiträde med tillstånd ska redbart och samvetsgrant fullgöra de uppdrag som anförtrotts honom eller henne som rättegångsombud och rättegångsbiträde. Närmare bestämmelser om skyldigheterna för rättegångsbiträden med tillstånd finns i lagen om rättegångsbiträden med tillstånd. Dessutom tillämpas konsumentskyddslagen på sådana förfaranden som ur konsumentens synvinkel är otillbörliga eller strider mot god sed också när det gäller rättegångsbiträden med tillstånd.

FINLANDS ADVOKATFÖRBUNDS TILLSYNSSYSTEM

Tillsynssystemen för advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd består av godkännandeförfaranden och disciplinförfaranden.

Om en advokat inte längre uppfyller de behörighetsvillkor som hänför sig till personens lämplighet för uppdraget, ska styrelsen för Finlands Advokatförbund utesluta advokaten ur föreningen. Justitiekanslern har också rätt att yrka på att Finlands Advokatförbunds styrelse ska vidta åtgärder mot en advokat som enligt justitiekanslern inte är behörig att vara advokat. Finlands Advokatförbunds styrelse ska vidare se till att advokaterna uppfyller sina förpliktelser såväl när de uppträder inför domstol eller någon annan myndighet som i sin övriga verksamhet. När den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund behandlar ett tillsynsärende bedömer nämnden om advokaten redbart och samvetsgrant har utfört de uppdrag som anförtrotts honom eller henne och i all sin verksamhet har iakttagit god advokatsed, på det sätt som krävs i lagen om advokater. Vid tillsynsförfarandet bedöms däremot inte om avgörandet i ett ärende som advokaten har skött är riktigt eller hur advokaten har lyckats med sitt uppdrag. Om det emellertid har inträffat ett uppenbart fel i yrkesutövningen i samband med ett uppdrag, kan det bli aktuellt att bedöma om advokaten har åsidosatt sina skyldigheter på grund av avsaknad av sådan yrkeskunskap eller annan skicklighet som hade krävts för en adekvat skötsel av uppdraget.

Tillsynsnämnden kan även fastställa disciplinära påföljder för advokater. Till de disciplinära påföljderna hör uteslutning ur Finlands Advokatförbund, en påföljdsavgift på minst 500 och högst 15 000 euro samt varning och anmärkning. Ett tillsynsärende inleds när tillsynsnämnden tar emot ett skriftligt klagomål angående en advokat eller en anmälan från justitiekanslern (justitiekanslern har rätt att inleda ett tillsynsärende om justitiekanslern anser att en advokat inte uppfyller sina förpliktelser) eller en anmälan av en domstol (då en advokat visat sig vara oredlig, oförständig eller oskicklig eller annars olämplig för sitt uppdrag). Ett tillsynsärende inleds också när Finlands Advokatförbunds styrelse har beslutat överföra ett ärende som har kommit till dess kännedom för att behandlas i tillsynsnämnden. Finlands Advokatförbunds styrelse har t.ex. överfört sådana frågor till tillsynsförfarandet som kommit till dess kännedom då advokatbyråer har inspekterats i enlighet med lagen om advokater.

På avslutande av tjänsteförhållandet för ett offentligt rättsbiträde tillämpas de allmänna bestämmelserna i statstjänstemannalagen. När det gäller disciplinära påföljder står de offentliga rättsbiträdena i likhet med advokaterna under Finlands Advokatförbunds tillsyn.

Rättegångsbiträdesnämnden ska återkalla ett tillstånd att vara verksam som rättegångsombud och rättegångsbiträde om ett rättegångsbiträde med tillstånd inte längre uppfyller förutsättningarna för beviljande av tillstånd. De disciplinä-

6 ÖVERVAKNING AV VERKSAMHETEN SOM BEDRIVS AV ADVOKATER, OFFENTLIGA RÄTTSBITRÄDEN OCH RÄTTEGÅNGSBITRÄDEN MED TILLSTÅND

ra påföljder som kan påföras rättegångsbiträden med tillstånd är återkallande av tillstånd, en påföljdsavgift på minst 500 och högst 15 000 euro samt varning och anmärkning. Rättegångsbiträdesnämnden fattar beslut om återkallande av tillstånd och påförande av påföljdsavgift. Den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund gör en framställning till rättegångsbiträdesnämnden om återkallande av tillstånd eller påförande av påföljdsavgift, medan tillsynsnämnden själv fattar beslut om tilldelande av varning eller anmärkning. Ett tillsynsärende inleds när tillsynsnämnden tar emot ett skriftligt klagomål angående ett rättegångsbiträde med tillstånd eller en anmälan från justitiekanslern (justitiekanslern har rätt att inleda ett tillsynsärende om justitiekanslern anser att ett rättegångsbiträde med tillstånd åsidosätter sina

skyldigheter) eller en anmälan av en domstol (då ett rättegångsbiträde med tillstånd visat sig vara oredlig, oförständig eller oskicklig eller annars olämplig för sitt uppdrag).

I de bestämmelser som trädde i kraft vid ingången av år 2013 understryks det att den tillsynsnämnd och tillsynsenhet som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund är oberoende. Tillsynsenheten bereder de tillsynsärenden och arvodestvister som behandlas i tillsynsnämnden. En anställd vid tillsynsenheten får inte delta i skötseln av andra ärenden vid Finlands Advokatförbund än sådana som gäller tillsynen över den verksamhet som bedrivs av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd, om deltagandet i ärendena kan äventyra en oberoende och opartisk skötsel av tillsynsenhetens uppgifter.

JUSTITIEKANSLERNS ROLL VID ÖVERVAKNING AV DEN VERKSAMHET SOM BEDRIVS AV ADVOKATER, OFFENTLIGA RÄTTSBITRÄDEN OCH RÄTTEGÅNGSBITRÄDEN MED TILLSTÅND

Inom justitiekanslerns arbetsfält kan man särskilja dels laglighetskontrollen av aktörer som sköter offentliga uppgifter och dels övervakningen av advokaters verksamhet. På klagomål som gäller sådana aktörer som sköter offentliga uppgifter tillämpas lagen om justitiekanslern i statsrådet. På klagomål som gäller advokaters verksamhet tillämpas lagen om advokater och på klagomål som gäller verksamhet som bedrivs av rättegångsbiträden med tillstånd tillämpas lagen om rättegångsbiträden med tillstånd.

Enligt lagen om advokater har justitiekanslern rätt att inleda ett tillsynsärende genom en anmälan till Finlands Advokatförbund, om justitiekanslern anser att en advokat inte uppfyller sina förpliktelser. Justitiekanslern har likaså rätt att yrka på att Finlands Advokatförbunds styrelse ska vidta åtgärder mot en advokat som enligt justitiekanslern inte är behörig att vara advokat. För sin övervakningsuppgift delges justitiekanslern de beslut som Finlands Advokatförbunds styrelse fattat i medlemskapsärenden och de beslut som tillsynsämnden fattat i tillsynsärenden och arvodestvister. Dessutom ska de allmänna åklagar-

na underrätta justitiekanslern om åtal, domar och beslut om åtalseftergift som berör advokater, om det misstänkta brottet kan inverka på behörigheten som advokat eller sänka aktningen för advokatkåren. År 2014 gjordes två sådana underrättelser till justitiekanslern. Justitiekanslern har rätt att anföra besvär hos Helsingfors hovrätt över beslut som Finlands Advokatförbunds styrelse har fattat i ärenden som gäller medlemskap i Finlands Advokatförbund och över beslut som tillsynsämnden har fattat i tillsynsärenden. Över hovrättens beslut har justitiekanslern rätt att anföra besvär hos högsta domstolen, i fall besvärstillstånd meddelas. Hovrätten ska vid behandlingen av ett besvärssärende bereda justitiekanslern tillfälle att bli hörd med anledning av besvären och vid behov framlägga bevisning och annan utredning. Justitiekanslern ansökte år 2014 om besvärstillstånd hos högsta domstolen i ett tillsynsärende som gällde jäv för en advokat som förordnats till boutredare och skiftesman.

Justitiekanslern är däremot inte behörig att fastställa disciplinära påföljder för advokater. Om klagomål över en advokats förfarande anføres di-

rekt hos justitiekanslern, överför justitiekanslern i allmänhet klagomålet till den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund för att behandlas vid tillsynsförfarandet. År 2014 överförde justitiekanslern 18 sådana klagomål till tillsynsnämnden. Ett klagomål överförs dock inte om det är uppenbart ogrundat eller om det är klart att tillsynsnämnden skulle lämna klagomålet utan prövning. Tillsynsnämnden prövar inte klagomål gällande ärenden som har avgjorts tidigare, om inte ny utredning som inverkar på saken läggs fram i klagomålet. Högsta domstolen har likaså ansett (HD 1997:158) att ett disciplinärende som avgjorts inom advokatförbundet inte framgångsrikt kan väckas på nytt, om inte nya omständigheter som är av betydelse för avgörandet framförs till stöd för yrkandet, trots att nämndens beslut inte har samma rättskraftsverkan som domstolsavgöranden. Om det förlöpt mer än fem år från de händelser klagomålet gäller, kan ärendet lämnas utan prövning i tillsynsnämnden. Ett klagomål som gäller en advokat kan också leda till att justitiekanslern yrkar på att Finlands Advokatförbunds styrelse ska vidta åtgärder mot advokaten i ett ärende som gäller medlemskap i advokatföreningen. I arvodestvister har justitiekanslern däremot inga befogenheter.

Om justitiekanslern får ta emot klagomål över Finlands Advokatförbunds styrelses förfarande i ett ärende som gäller medlemskap eller över tillsynsnämndens förfarande i ett tillsynsärende eller en arvodestvist, hänför sig klagomålet till laglighetskontrollen av sådana aktörer som sköter offentliga uppdrag. Enligt lagen om advokater handlar styrelsemedlemmarna i Finlands Advokatförbund under tjänsteansvar vid avgörandet av ärenden som gäller medlemskap i förbundet, medan medlemmarna i tillsynsnämnden handlar under domaransvar. I klagomål som berör tillsynsnämndens förfarande kan det t.ex. vara fråga om att tillsynsnämnden ogrundat påstås ha

lämnat ett klagomål utan prövning eller om att en medlem av tillsynsnämnden påstås ha varit jävig.

Enligt lagen om rättegångsbiträden med tillstånd har justitiekanslern på motsvarande sätt som i fråga om advokater rätt att genom en anmälan inleda ett tillsynsärende som berör ett rättegångsbiträde med tillstånd. Tillsynsärenden som berör rättegångsbiträden med tillstånd behandlas och avgörs av tillsynsnämnden. För återkallandet av tillstånd och påförandet av påföljdsavgift svarar emellertid rättegångsbiträdesnämnden, till vilken tillsynsnämnden kan göra en framställning om saken. Rättegångsbiträdesnämnden kan också ge en varning eller återförvisa ett tillsynsärende till tillsynsnämnden för behandling.

Under år 2014 deltog justitiekanslern i två huvudförhandlingar vid Helsingfors hovrätt, i ärenden som gällde beviljande av tillstånd att vara verksam som rättegångsombud och rättegångsbiträde. I dessa ärenden var det fråga om huruvida den person som ansökte om tillståndet var uppenbart olämplig att verka som rättegångsombud och rättegångsbiträde. Dessutom anförde justitiekanslern under verksamhetsåret besvär över tre av tillsynsnämndens beslut hos Helsingfors hovrätt. Besluten gällde tillsynsnämndens behörighet att undersöka det sätt på vilket ett rättegångsbiträde med tillstånd hade handlat.

Besvär över tillsynsärenden som berörde rättegångsbiträden med tillstånd

I 8 § 1 mom. i lagen om rättegångsbiträden med tillstånd, som trädde i kraft 1.1.2013, bestäms det att ett rättegångsbiträde med tillstånd redbart och samvetsgrant ska fullgöra de uppdrag som anförtrots honom eller henne som rättegångsombud och rättegångsbiträde. Då ett rättegångsbiträde med tillstånd fullgör dessa uppdrag och utför de övriga uppgifter som nämns i 8 § står

han eller hon under övervakning av den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund och av justitiekanslern. I två av de tillsynsärenden som tillsynsnämnden behandlat hade nämnden gett begreppet 'uppdrag som rättegångsombud och rättegångsbiträde' en vid tolkning. På grund av begreppets mångtydighet anförde justitiekanslern emellertid besvär över dessa avgöranden hos Helsingfors hovrätt.

I det avgörande som gällde det första tillsynsärendet hade tillsynsnämnden 27.3.2014 gett ett rättegångsbiträde med tillstånd en anmärkning på grund av att rättegångsbiträdet i strid med de skyldigheter som föreskrivs i 8 § i lagen om rättegångsbiträden med tillstånd hade underlåtit att utan dröjsmål efter att uppdraget upphört returnera handlingarna till den huvudman som anfört klagomålet. Tillsynsnämnden konstaterade att det i det aktuella uppdraget varit fråga om att bedöma grunderna för inledande av en förundersökning i ärendet, samt att granska fordringar som grundade sig på ett arbetsavtalsförhållande. Rättegångsbiträdet hade i detta syfte sänt en begäran om utredning till sin huvudmans arbetsgivare. Tillsynsnämnden ansåg att uppdraget berörde sådana frågor som kunde föras till domstolen för behandling. Enligt tillsynsnämnden var det därmed fråga om ett sådant uppdrag som rättegångsombud och rättegångsbiträde som avses i 8 § 1 mom. i lagen om rättegångsbiträden med tillstånd. Vid skötseln av uppdraget hade rättegångsbiträdet således en skyldighet att iakttä de förpliktelser som avses i lagens 8 §. Rättegångsbiträdet stod under tillsynsnämndens övervakning i samband med detta uppdrag.

Justitiekanslern konstaterade emellertid i de besvär han anförde hos Helsingfors hovrätt 9.5.2014 att det var ifrågasatt huruvida en underlåtelse av att göra en brottsanmälan eller utförandet av en bedömning av grunderna för inledande

av förundersökning kunde betraktas som sådant biträdande av parten vid förundersökning i brottmål som i regeringens proposition gällande lagen om rättegångsbiträden med tillstånd anges som exempel på förberedande åtgärder inför en rättegång. Även om det i lagens förarbeten konstateras att uppdrag som rättegångsombud och rättegångsbiträde bör förstås i vid bemärkelse, innebar tillsynsnämndens tolkning i ljuset av förarbetena att det område som omfattas av uppdraget i fråga blev alltför vidsträckt. Detta var fallet i synnerhet med beaktande av att en brottsanmälan inte nödvändigtvis leder till en sådan förundersökning vid vilken biträdande av parten uttryckligen nämns som en förberedande åtgärd inför en rättegång.

För denna tolkning talar också det faktum att det i lagens förarbeten har konstaterats att rådgivning betraktas som en sådan juridisk tjänst som inte hänför sig till en rättegång och som därmed inte omfattas av uppdraget som rättegångsombud eller rättegångsbiträde. Av tillsynsnämndens avgörande framgår det att rättegångsbiträdet hade uppgett för klaganden att biträdet inte på grundval av det till buds stående materialet ansåg att det fanns grunder för att framställa en begäran om förundersökning i ärendet. Rättegångsbiträdet ansåg nämligen att det var fråga om ett civil- eller arbetsrättsligt ärende. Denna typ av verksamhet ska alltså i första hand betraktas som sådan rådgivning som inte hör till uppdraget som rättegångsombud eller rättegångsbiträde. Eftersom ärendet inte hörde till tillsynsnämndens behörighet borde nämnden alltså inte ha prövat klagandens klander över att rättegångsbiträdet hade dröjt med att föra ärendet till polisundersökning.

Till den del rättegångsbiträdets uppdrag gällde att undersöka fordringar som grundade sig på ett arbetsavtalsförhållande, ansåg justitiekanslern att det förblivit oklart om uppdraget gällde ett sådant konkret tvistemål som de

facto kunde behandlas vid domstolen eller inte. Av det till buds stående materialet framgick det således inte heller till denna del att rättegångsbiträdets uppdrag skulle ha gällt förberedande åtgärder inför en rättegång.

Det var alltså oklart om det även till denna del varit fråga om preliminär kartläggning av ärendet och i första hand om sådan rådgivning som i regeringens proposition gällande lagen om rättegångsbiträden med tillstånd inte konstateras höra till uppdraget som rättegångsbiträde och rättegångsombud enligt lagens 8 §. I det aktuella fallet hade det således inte visats att rättegångsbiträdets uppdrag skulle ha skött ett sådant uppdrag som avses ovan. Tillsynsämnden borde därmed inte ha påfört rättegångsbiträdets någon disciplinär påföljd. Den anmärkning rättegångsbiträdets uppdrag hade getts skulle därför undanröjas.

I det avgörande som gällde det andra tillsyns ärendet hade tillsynsämnden 14.10.2013 fattat beslut om att pröva ett klagomål över det sätt på vilket ett rättegångsbiträde med tillstånd hade handlat i egenskap av ombud för en av ägarna i ett ärende som berörde upplösning av ett samäganderättsförhållande gällande en jordbruksammanslutning. Klagomålet behandlades såsom ett tillsynsärende. Av klagomålet framgick det att tingsrätten hade utsett en advokat till god man för att förrätta upplösningen av samäganderättsförhållandet. Enligt tillsynsämnden var rättegångsbiträdets uppdrag ett sådant uppdrag som avses i 8 § 1 mom. i lagen om rättegångsbiträden med tillstånd, i samband med vilket rättegångsbiträdets uppdrag stod under tillsynsämndens övervakning. Tillsynsämnden fastslog i sitt beslut 11.4.2014 att rättegångsbiträdets uppdrag inte i det aktuella fallet hade handlat i strid med sina skyldigheter enligt lagen om rättegångsbiträden med tillstånd.

Justitiekanslern konstaterade emellertid i de besvär han anförde hos Helsingfors hovrätt 15.5.2014 att ett uppdrag som grundar sig på ett

domstolsförordnande enligt ordalydelsen i 8 § 5 mom. i lagen om rättegångsbiträden med tillstånd och enligt den enligt regeringsproposition som gäller lagen betraktas som en annan typ av uppdrag än ett uppdrag som rättegångsbiträde eller rättegångsombud. De förpliktelser som räknas upp i 8 § 1 mom. i lagen om rättegångsbiträden med tillstånd har dock i paragrafens 5 mom. uttryckligen utsträcks att gälla ett rättegångsbiträde som utför ett uppdrag som grundar sig på ett förordnande. Enligt tillsynsämndens tolkning hade rättegångsbiträdets uppdrag i det aktuella fallet, med beaktande av omständigheterna i ärendet, skött ett uppdrag som rättegångsombud och rättegångsbiträde också då biträdets uppdrag agerade i en annan roll, dvs. som biträde för en part, vid det förfarande där en annan person skötte det uppdrag som grundade sig på ett domstolsförordnande.

Det har ansetts behövt att utsträcka skyldigheten att iaktta de förpliktelser som avses i 8 § 1 mom. också till skötseln av uppdrag som grundar sig på ett domstolsförordnande, eftersom dessa uppdrag inte betraktas som uppdrag som rättegångsombud eller rättegångsbiträde. I det aktuella fallet var det emellertid ifrågasatt huruvida åtgärderna i anslutning till det uppdrag som grundade sig på ett förordnande kunde jämföras med en rättegång, och huruvida uppdraget som rättegångsbiträde i anslutning till dessa åtgärder kunde jämföras med ett sådant uppdrag som avses i 8 § 1 mom.

Justitiekanslern ansåg att rättegångsbiträdets uppdrag med tillstånd inte i detta fall hade utfört ett sådant uppdrag som rättegångsombud eller rättegångsbiträde som avses i 8 § 1 mom. i lagen om rättegångsbiträden med tillstånd. Tillsynsämnden borde därmed enligt justitiekanslern ha lämnat klagomålet gällande rättegångsbiträdets förfarande utan prövning, eftersom det inte hörde till nämndens behörighet.

Justitiekanslern konstaterade i båda besvär-ärendena att tillsynsnämnden hade gett begreppet uppdrag som rättegångsombud och rättegångsbiträde en alltför vid tolkning med beaktande av att tillsynsförfarandet kan föranleda påföljder för rättegångsbiträdet, i sista hand återkallelse av tillståndet att vara verksam som rättegångsbiträde. Justitiekanslern konstaterade i likhet med tillsynsnämnden att lagen om rättegångsbiträden med tillstånd inte innehåller någon entydig definition av när uppdraget som rättegångsombud eller rättegångsbiträde inleds eller upphör. Denna fråga förblir mycket oklar också i ljuset av lagens förarbeten, vilket inte är oproblematiskt vare sig med tanke på rättegångsbiträdenas rättsskydd eller med tanke på deras huvudmän och andra eventuella klagande.

Helsingfors hovrätt upphävde genom sina beslut 2.10.2014 (dnr H 14/1474 och H 14/1473) tillsynsnämndens avgöranden och lämnade de klagomål som hade behandlats i tillsynsärendena utan prövning. I det först nämnda ärendet undanröjdes den anmärkning som hade tilldelats rättegångsbiträdet (OKV/19/41/2014 och OKV/21/41/2014: ärendena avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Laura Pyökäri).

Också i det tredje fallet där justitiekanslern anförde besvär hos Helsingfors hovrätt ansåg justitiekanslern att tillsynsnämnden borde ha lämnat klagomålet över rättegångsbiträdets förfarande utan prövning. Dokumentationen innefattade enligt justitiekanslern inte något som skulle ha visat att rättegångsbiträdets uppdrag skulle ha omfattat en skyldighet att pröva möjligheterna att väcka talan i ärendet eller att rättegångsbiträdet skulle ha utfört ett uppdrag som rättegångsombud eller rättegångsbiträde. Ärendet är för närvarande under behandling vid hovrätten (OKV/36/41/2014: ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Laura Pyökäri).

Förfarandet vid Finlands Advokatförbunds examensnämnd

I ett klagomål riktades det kritik mot att klagandens skriftliga advokatexamensprov hade underkänts, på de grunder som närmare framgick av klagomålet. Enligt klagomålet borde vidare den omprövningsbegäran som klaganden hade framställt till examensnämnden till vissa delar ha bifallits. Det riktades också kritik mot att klaganden inte hade fått något skriftligt beslut om provresultatet och inte heller fått något beslut med anledning av sin omprövningsbegäran.

Justitiekanslern hänvisade bl.a. till riksdagens lagutskotts betänkande (LaUB 5/2004), där det konstateras att utövningen av den beslutanderätt som advokatföreningens styrelse har vid avgörandet av ärenden som gäller medlemskap i advokatföreningen, med hänsyn till föreningens verksamhet i dess helhet, kan betraktas som en sådan offentlig förvaltningsuppgift som avses i 124 § i grundlagen. Med hänvisning till detta ansåg justitiekanslern att examensnämnden, som svarar för anordnandet av advokatexamen enligt den examensordning som med stöd av lagen om advokater fastställs genom justitieministeriets beslut, sköter ett sådan offentligt uppdrag som avses i 108 § 1 mom. i grundlagen och att det således hör till justitiekanslerns behörighet att utöva tillsyn över nämnden.

Justitiekanslern konstaterade, i enlighet med vad som närmare framgår av avgörandet, att det med stöd av den gällande lagstiftningen emellertid förblir oklart i vilken mån examensnämndens uppgift att fatta beslut om den advokatexamen som utgör en förutsättning för medlemskap i advokatförbundet, samt om bifallandet eller förkastandet av en omprövningsbegäran gällande examen, ska betraktas som en sådan offentlig förvaltningsuppgift som avses i 124 § i grundla-

gen och i vilken mån uppgiften ska anses innefatta utövning av offentlig makt.

I det aktuella fallet fanns det inte skäl att misstänka att examensnämnden skulle ha handlat i strid med de bestämmelser som var gällande vid den aktuella tidpunkten då nämnden fattade beslut om att underkänna klagandens provprestation och förkasta omprövningsbegäran utan att fatta något överklagbart beslut om saken.

Examensnämnden konstaterade i sin utredning att det med beaktande av advokatexamens ökade betydelse skulle finnas skäl att utreda huruvida det borde finnas lagstadgad rätt att anföra besvär över det beslut som examensnämnden fattar med anledning av en omprövningsbegäran. Finlands Advokatförbunds styrelse upp-

märksammade likaså i sitt utlåtande att varken lagen om advokater eller någon annan lag innehåller bestämmelser om möjligheten att anföra besvär över examensnämndens beslut.

Justitiekanslern förenade sig med det som examensnämnden framfört i sin utredning om avsaknaden av besvärsmått över nämndens beslut. Ärendet föranledde inte några andra åtgärder än att justitiekanslern delgav Finlands Advokatförbunds styrelse och examensnämnden sina synpunkter på den oklara lagstiftningen och på avsaknaden av besvärsmått över examensnämndens beslut. Han delgav även justitieministeriet sina synpunkter för eventuella åtgärder (OKV/1104/1/2013; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Laura Pyökäri).



7

STATISTIK

UPPGIFTER OCH ÅTGÄRDER

Övervakning av republikens presidents och statsrådets ämbetsåtgärder

STATSRÅDETS ALLMÄNNA SAMMANTRÄDEN SAMT FÖREDRAGNINGAR FÖR REPUBLIKENS PRESIDENT

Sammanträden

| | |
|---|----|
| 1) Statsrådets allmänna sammanträde | 60 |
| 2) Föredragning för republikens president | 31 |

Behandlade ärenden

| | |
|---|-------|
| 1) Statsrådets allmänna sammanträde | 1 677 |
| 2) Föredragning för republikens president | 450 |

Granskade protokoll

| | |
|---|----|
| 1) Statsrådets allmänna sammanträde | 49 |
| 2) Föredragning för republikens president | 22 |

BEGÄRANDE OM UTLÅTANDE OCH STÄLLNINGSTAGANDE

Inledda ärenden

| | |
|--|----|
| 1) republikens president, statsrådet och ministerierna | 53 |
| 2) övriga myndigheter | 15 |

| | |
|------------------|----|
| Sammanlagt | 68 |
|------------------|----|

Avgjorda ärenden

| | |
|--|----|
| 1) skriftliga utlåtanden | 57 |
| 2) delgivning av uppfattning eller anvisning | 1 |
| 3) andra ställningstaganden | 2 |
| 4) andra åtgärder | 3 |
| 5) inget behov av åtgärder i ärenden som undersökts på en myndighets eller justitiekanslerns eget initiativ | 11 |
| 6) ärendet var under behandling hos en behörig myndighet eller kunde överklagas genom ordinära rättsmedel | 1 |

| | |
|------------------|----|
| Sammanlagt | 75 |
|------------------|----|

Laglighetskontrollen av myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter

KLAGOMÅL

Mottagna klagomål 2 215

Klagomålen gällde följande myndigheter eller ärendekategorier

| | |
|---|-----|
| 1) statsrådet eller ministerierna | 330 |
| 2) allmänna domstolar, brottmål | 91 |
| 3) allmänna domstolar, andra ärenden | 200 |
| 4) förvaltningsdomstolarna | 62 |
| 5) specialdomstolarna | 23 |
| 6) åklagarmyndigheterna | 86 |
| 7) polismyndigheterna | 349 |
| 8) utskökningsmyndigheterna | 78 |
| 9) fängvårdsmyndigheterna | 9 |
| 10) övriga justitieförvaltningsmyndigheter | 48 |
| 11) utrikesförvaltningsmyndigheterna | 3 |
| 12) regionförvaltnings- och inrikesförvaltningsmyndigheterna | 53 |
| 13) försvarsförvaltningsmyndigheterna | 6 |
| 14) skattemyndigheterna | 41 |
| 15) övriga finansmyndigheter | 27 |
| 16) undervisningsmyndigheterna | 60 |
| 17) jord- och skogsbruksmyndigheterna | 25 |
| 18) trafik- och kommunikationsmyndigheterna | 30 |
| 19) näringsmyndigheterna | 21 |
| 20) socialvården | 144 |
| 21) socialförsäkring | 72 |
| 22) arbetarskyddet och andra ärenden som hör till social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde | 10 |
| 23) hälso- och sjukvården | 119 |
| 24) arbetsmyndigheterna | 36 |
| 25) miljömyndigheterna | 28 |
| 26) kommunala myndigheter | 139 |
| 27) kyrkliga myndigheter | 9 |
| 28) övriga myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter | 108 |
| 29) advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd | 147 |
| 30) privaträttsliga ärenden | 68 |
| 31) övriga ärenden | 168 |

Sammanlagt (ett och samma klagomål kan gälla flera myndigheter
eller ärendekategorier) 2 590

| | |
|-------------------------|-------|
| Avgjorda klagomål | 2 443 |
|-------------------------|-------|

Klagomålen gällde följande myndigheter eller ärendekategorier

| | |
|---|-----|
| 1) statsrådet eller ministerierna | 392 |
| 2) allmänna domstolar, brottmål | 98 |
| 3) allmänna domstolar, andra ärenden | 206 |
| 4) förvaltningsdomstolarna | 59 |
| 5) specialdomstolarna | 23 |
| 6) åklagarmyndigheterna | 86 |
| 7) polismyndigheterna | 376 |
| 8) utökningsmyndigheterna | 71 |
| 9) fångvårdsmyndigheterna | 11 |
| 10) övriga justitieförvaltningsmyndigheter | 48 |
| 11) utrikesförvaltningsmyndigheterna | 6 |
| 12) regionförvaltnings- och inrikesförvaltningsmyndigheterna | 58 |
| 13) försvarsförvaltningsmyndigheterna | 6 |
| 14) skattemyndigheterna | 47 |
| 15) övriga finansmyndigheter | 38 |
| 16) undervisningsmyndigheterna | 87 |
| 17) jord- och skogsbruksmyndigheterna | 22 |
| 18) trafik- och kommunikationsmyndigheterna | 30 |
| 19) näringsmyndigheterna | 26 |
| 20) socialvården | 174 |
| 21) socialförsäkring | 66 |
| 22) arbetarskyddet och andra ärenden som hör till social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde | 11 |
| 23) hälso- och sjukvården | 129 |
| 24) arbetsmyndigheterna | 44 |
| 25) miljömyndigheterna | 46 |
| 26) kommunala myndigheter | 155 |
| 27) kyrkliga myndigheter | 5 |
| 28) övriga myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter | 124 |
| 29) advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd | 160 |
| 30) privaträttsliga ärenden | 72 |
| 31) övriga ärenden | 164 |

| | |
|---|-------|
| Sammanlagt (ett och samma klagomål kan gälla flera myndigheter eller ärendekategorier) | 2 840 |
|---|-------|

Ärenden som föranledde utredningsåtgärder

| | |
|---|-------|
| 1) anmärkningar | 5 |
| 2) delgivning av uppfattning eller anvisning | 156 |
| 3) andra ställningstaganden | 15 |
| 4) andra åtgärder | 8 |
| 5) korrigerig eller rättelse under behandlingen | 5 |
| 6) felaktigt förfarande kunde inte konstaterats | 1 005 |
| Sammanlagt | 1 194 |

Ärenden som inte förutsatte några utredningsåtgärder på grund av att

| | |
|---|-------|
| 1) ärendet hörde inte till justitiekanslerns behörighet | 210 |
| 2) ärendet var under behandling hos en behörig myndighet eller kunde överklagas genom ordinära rättsmedel | 241 |
| 3) ärendet överfördes till riksdagens justitieombudsman | 53 |
| 4) ärendet överfördes till riksåklagaren | 10 |
| 5) ärendet överfördes till Finlands Advokatförbund | 18 |
| 6) ärendet överfördes till en behörig myndighet | 21 |
| 7) ärendet var så oklart att det inte kunde undersökas | 168 |
| 8) ärendet förföll på grund av att klagomålet återtogs eller av någon annan orsak | 579 |
| 9) det var fråga om ett mer än två år gammalt ärende | 87 |
| Sammanlagt | 1 387 |

ÄRENDEN SOM INLETTS PÅ EGET INITIATIV OCH INSPEKTIONER

| | |
|--|----|
| Ärenden som inlets på eget initiativ | 12 |
| Inspektioner och besök | 8 |
| Sammanlagt | 20 |

Avgöranden

| | |
|--|----|
| 1) anmärkningar | 1 |
| 2) delgivning av uppfattning eller anvisning | 9 |
| 3) andra åtgärder | 2 |
| 4) andra ställningstaganden | 1 |
| 5) inget behov av åtgärder i ärenden som undersökts på en myndighets eller justitiekanslerns eget initiativ | 1 |
| 6) inspektion eller besök hos myndigheten | 7 |
| Sammanlagt | 21 |

GRANSKNING AV STRAFFDOMAR OCH ÄRENDEN
SOM BERÖR DOMARES TJÄNSTEBROTT

Granskning av straffdomar

| | |
|---|-------|
| Granskade domar | 3 286 |
| Ärenden som inlets med anledning av granskade domar | 66 |

Ärenden som berör domares tjänstebrott

| | |
|--|----|
| Meddelanden till justitiekanslern från | |
| 1) hovrätterna | 1 |
| 2) polisen | 47 |
| 3) åklagarämbetena | 1 |
| Sammanlagt | 49 |

Avgöranden

| | |
|--|----|
| 1) åtal | 2 |
| 2) anmärkning | 5 |
| 3) delgivning av uppfattning eller anvisning | 22 |
| 4) inget behov av åtgärder i ärenden som undersökts på en myndighets eller justitiekanslerns eget initiativ | 36 |
| 5) ärendet hörde inte till justitiekanslerns behörighet | 1 |
| Sammanlagt | 66 |

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

Inledda ärenden

| | |
|---|-----|
| 1) tillsynsärenden och arvodestvister | 588 |
| 2) annan övervakning av advokater (bl.a. Helsingfors hovrätts begäran om utsagor och åklagares underrättelser) | 58 |
| Sammanlagt | 646 |

Avgöranden

| | |
|--|-----|
| 1) skriftliga utlåtanden | 26 |
| 2) andra åtgärder | 2 |
| 3) andra ställningstaganden | 1 |
| 4) inget behov av åtgärder i ärenden som undersökts på en myndighets eller justitiekanslerns eget initiativ | 661 |
| 5) överfördes till Finlands Advokatförbund | 1 |
| Sammanlagt | 691 |

ARBETSSITUATIONEN

Ärenden som inlett under år 2014

| | |
|--|-------|
| klagomålsärenden | 2 215 |
| övriga laglighetskontrollärenden | 789 |
| administrativa ärenden | 69 |
| Sammanlagt | 3 073 |

Ärenden som avgjorts under år 2014 3 319

Ärenden under behandling vid ingången av år 2014

| | |
|------------------------------------|-------|
| ärenden som inkommit år 2011 | 4 |
| ärenden som inkommit år 2012 | 189 |
| ärenden som inkommit år 2013 | 863 |
| Sammanlagt | 1 056 |

Ärenden under behandling vid utgången av år 2014

| | |
|------------------------------------|-----|
| ärenden som inkommit år 2012 | 5 |
| ärenden som inkommit år 2013 | 190 |
| ärenden som inkommit år 2014 | 683 |
| Sammanlagt | 878 |

BESTÄMMELSER OCH FÖRESKRIFTER OM JUSTITIEKANSLERN
OCH JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

Justitiekanslerns och justitiekanslersämbetets ställning, uppgifter och befogenheter regleras i 27 § 3 mom., 48 § 2 mom., 69 §, 108 §, 110–113 §, 115 § 1 mom. 1 punkten och 117 § i grundlagen, 2 § i riksdagens arbetsordning, 1 § och 10 § i lagen om riksätten och behandling av ministeransvarighetsärenden, 1 § 2 mom. i lagen om statsrådet, i lagen om justitiekanslern i statsrådet och statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet, i lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman, i 6 § 3 mom., 7 c § 1 mom. och 10 § i lagen om advokater samt i 9 §, 10 §, 14 § 1 mom., 25 § och 28 § 4 mom. i lagen om rättegångsbiträden med tillstånd.

Justitiekanslersämbetets arbetsordning, som fastställts med stöd av 12 § 2 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet och 3 § i statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet, finns bifogad till berättelsen.

BILAGA 1

Justitiekanslersämbetets arbetsordning

Given i Helsingfors den 17 december 2007

Med stöd av 12 § 2 mom. lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000) och 3 § statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet (253/2000) fastställer jag följande arbetsordning för justitiekanslersämbetet, efter att ha hört biträdande justitiekanslern om dess 2 §:

Allmänt

1 §

Tillämpningsområde

Vad gäller uppgifterna för och arbetsfördelningen mellan justitiekanslern och biträdande justitiekanslern samt för justitiekanslersämbetets avdelningar, enheter och personal skall, utöver grundlagen, lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000) och statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet (253/2000), denna arbetsordning följas.

2 §

Arbetsfördelningen mellan justitiekanslern och biträdande justitiekanslern

Justitiekanslern avgör i första hand ärenden som gäller

- 1) riksdagen,
- 2) republikens president,
- 3) statsrådet och dess medlemmar samt ministerierna,
- 4) de högsta tjänstemännen,
- 5) justitiekanslersämbetet,
- 6) internationellt samarbete och internationella ärenden,
- 7) nationell beredning av ärenden som hänför sig till Europeiska unionen,
- 8) övervakning av advokater,
- 9) justitiekanslerns utlåtanden, samt
- 10) principiella och vittsyftande frågor.

Biträdande justitiekanslern avgör ärenden som gäller

- 1) till justitiekanslern riktade klagomål som inte skall avgöras av justitiekanslern,
- 2) tjänsteåtal mot tjänsteman inom domstolsväsendet,
- 3) ådömda straff och av dessa föranledda åtgärder,
- 4) extraordinärt ändringssökande, samt
- 5) andra ärenden som inte i första hand ankommer på justitiekanslern.

Biträdande justitiekanslern granskar statsrådets protokoll. Biträdande justitiekanslern inspekterar också domstolar och andra myndigheter.

Justitiekanslern kan besluta att ett ärende eller en grupp av ärenden behandlas på ett sätt som avviker från det som föreskrivs ovan. I oklara fall bestämmer justitiekanslern vem som skall avgöra ett ärende.

3 §

Ledningsgruppen

För behandlingen av ärenden som gäller justitiekanslersämbetet och dess verksamhet finns en konsultativ ledningsgrupp. Till ledningsgruppen hör justitiekanslern som ordförande och biträdande justitiekanslern som vice ordförande samt som medlemmar kanslichefen, avdelningscheferna, informatören och två av personalmötet för ett år i sänder valda representanter för personalen. Som sekreterare för ledningsgruppen fungerar personalsekreteraren.

Ledningsgruppen sammanträder på kallelse av justitiekanslern. Ordföranden bestämmer vilka ärenden som behandlas vid ledningsgruppens sammanträden.

Avdelningar och enheter

4 §

Avdelningen för statsrådsärenden

Avdelningen för statsrådsärenden behandlar ärenden om gäller

- 1) övervakning av statsrådet,
- 2) klagomål som har samband med övervakningen av statsrådet,
- 3) övervakning av advokaterna och de offentliga rättsbiträdena,
- 4) internationella organisationer för laglighetsövervakning samt internationella ärenden som gäller grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter,
- 5) nationell beredning av ärenden som hänför sig till Europeiska unionen, samt
- 6) beredning av utlåtanden inom avdelningens verksamhetsområde.

5 §

Avdelningen för rättsövervakning

Avdelningen för rättsövervakning behandlar ärenden som gäller

- 1) till justitiekanslern riktade klagomål samt övervakning av domstolar och annan laglig-hetsövervakning, som inte ankommer på avdelningen för statsrådsärenden,
- 2) tjänsteåtal mot tjänsteman inom domstolsväsendet,
- 3) granskning av straffdomar,
- 4) extraordinärt ändringssökande,
- 5) beredning av utlåtanden inom avdelningens verksamhetsområde,
- 6) biträdande vid övervakningen av statsrådet, samt
- 7) biträdande i internationella ärenden, enligt vad som föreskrivs särskilt.

6 §

Administrativa enheten

Administrativa enheten behandlar ärenden som gäller

- 1) ämbetsverkets interna förvaltning och ekonomi,
- 2) internationellt samarbete, som inte ankommer på någondera avdelningen,
- 3) personalutbildning,
- 4) utgivningen av justitiekanslerns berättelse,
- 5) information, samt
- 6) övriga ärenden som skall behandlas vid justitiekanslersämbetet och som inte ankommer på någondera avdelningen.

7 §

Särskild behandling

Justitiekanslern kan bestämma att ett ärende skall behandlas av någon annan avdelning eller enhet än vad som föreskrivs i 4–6 § eller gemensamt av flera.

8 §

Placering av tjänstemän

Justitiekanslern bestämmer, efter att ha hört avdelningscheferna, på föredragning av kanslichefen placeringen av tjänstemännen i avdelningar och enheter.

Tjänstemännens uppgifter och ställföreträdare

9 §

Kanslichefen

Kanslichefen skall

- 1) leda justitiekanslersämbetets interna verksamhet samt se till att verksamheten ger resultat och utvecklas,
- 2) föredra justitiekanslersämbetets arbetsordning,
- 3) bereda ärenden som gäller justitiekanslersämbetets verksamhets- och ekonomiplan samt budget,
- 4) behandla ärenden som gäller tillsättande av tjänster, beviljande av tjänstledighet och avslutande av tjänsteförhållanden samt tjänstarrangemang och övriga personalärenden,
- 5) svara för beredningen av justitiekanslerns berättelse,
- 6) fördela ärendena mellan avdelningarna och administrativa enheten,
- 7) delta i beredningen av justitiekanslerns utlåtanden, samt
- 8) behandla de övriga ärenden som justitiekanslern på grund av dessas natur tilldelar kanslichefen.

För kanslichefen i egenskap av chef för administrativa enheten gäller i tillämpliga delar 10 § 1 och 3 mom.

Kanslichefen skall följa arbetssituationen vid avdelningarna och enheterna samt vid behov lägga fram förslag till omplacering av tjänstemän samt till andra arrangemang.

10 §

Avdelningscheferna

En avdelningschef skall

- 1) leda och utveckla avdelningens verksamhet samt svara för att verksamheten ger resultat,
- 2) övervaka att avdelningens ärenden blir omsorgsfullt, snabbt och effektivt behandlade,
- 3) se till att avdelningens tjänstemän får den handledning som de behöver i sina uppgifter,
- 4) fördela avdelningens ärenden mellan tjänstemännen för beredning och föredragning,
- 5) bereda och föredra de viktigaste ärendena som ankommer på avdelningen, samt
- 6) utföra de uppgifter som han särskilt tilldelas av justitiekanslern.

Avdelningschefen skall vid fördelningen av ärendena om möjligt tilldela ett referendarieråd de viktigaste ärendena och tilldela vissa personer samma typer av ärenden samt fördela avdelningens arbetsmängd jämnt mellan dess tjänstemän.

Avdelningschefen skall vid behov ordna personalmöten för utveckling av avdelningens verksamhet samt för behandling av frågor som berör avdelningen.

Chefen för avdelningen för statsrådsärenden skall också delta i övervakningen av statsrådets verksamhet samt bereda och föredra justitiekanslerns utlåtanden.

Chefen för avdelningen för rättsövervakning skall också delta i övervakningen av statsrådets verksamhet enligt vad justitiekanslern bestämmer.

11 §

Föredragandena

Föredragandena skall bereda och föredra de ärenden som tilldelats dem för avgörande av justitiekanslern eller biträdande justitiekanslern, enligt vad som föreskrivs ovan i 2 §.

12 §

Personalsekreteraren

Personalsekreteraren skall bereda justitiekanslersämbetets personal-, ekonomi-, utbildnings- och övriga förvaltningsärenden, sköta ämbetsverkets bokföring samt föra ämbetsverkets matrikel.

13 §

Informatören

Informatören skall sköta justitiekanslersämbetets externa och interna information och biträda vid beredningen av justitiekanslerns berättelse.

14 §

Informatikern

Informatikern skall fungera som justitiekanslersämbetets bibliotekarie och för sin del ansvara för ämbetsverkets informationstjänst samt för planering, uppsökning och underhåll av informationskällor.

15 §

Notarierna

Notarierna, av vilka två i första hand arbetar som sekreterare för justitiekanslern och biträdande justitiekanslern, biträder sin avdelnings föredragande i de ärenden som dessa bereder samt utför de uppgifter som avdelningschefen tilldelar dem. Vilka föredragande varje notarie i första hand biträder bestäms särskilt.

16 §

Registratorn

Registratorn skall sköta justitiekanslersämbetets registratur- och arkivfunktioner samt i anslutning till dessa betjäna allmänheten.

17 §

ADB-planeraren

ADB-planeraren svarar för justitiekanslersämbetets ADB-utrustning, upprätthåller data-nät och databaser, håller kontakt med utrustningsleverantörer samt med statsrådets övriga ADB-personal, sköter ämbetsverkets pc-support samt deltar i den tekniska sammanställningen av justitiekanslerns berättelse.

18 §

Vaktmästarchefen

Vaktmästarchefen skall sköta ämbetsverksservicen och materialanskaffningen vid justitiekanslersämbetet samt föra register över inventarierna.

Vaktmästarchefen är förman för expeditionsvakten och vaktmästaren.

19 §

Övriga tjänstemän

De övriga tjänstemännen skall utföra de uppgifter som ankommer på dem enligt tjänstens befattningsbeskrivning eller enligt särskilda förordnanden.

20 §

Särskilda uppgifter

Justitiekanslern ger någon av föredragandena uppdraget att vara ADB-kontaktperson som företräder användarna.

Alla tjänstemän är dessutom skyldiga att utföra de uppgifter som särskilt har ålagts dem.

21 §

Ställföreträdare

Justitiekanslern förordnar ställföreträdare för kanslichefen och avdelningscheferna då dessa har förhinder.

Ställföreträdare för övriga tjänstemän förordnas av kanslichefen eller av en avdelningschef.

Avgörande av ärenden

22 §

Föredragning samt undertecknande av expeditioner

Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern avgör de ärenden som ankommer på dem efter föredragning, om de inte i något enskilt fall beslutar annorlunda.

Kanslichefen avgör de ärenden som ankommer på honom utan föredragning.

Föredragandena inhämtar upplysningar och utredningar i anhängiga ärenden, om ärendet inte är av en sådan natur att beslutet fattas av den som avgör ärendet.

I ärenden som avgörs efter föredragning skall expeditionen kontrasigneras av föredraganden.

En föredragande undertecknar ensam sina brev. Om föredragandens brev är en expedition av justitiekanslerns eller biträdande justitiekanslerns avgörande, skall detta framgå av brevet.

23 §

Beslutanderätt i ärenden som gäller justitiekanslersämbetet

Justitiekanslern avgör sådana ärenden gällande justitiekanslersämbetet om vilka det inte föreskrivs annorlunda i statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet (253/2000) eller nedan i denna paragraf.

Frågor som gäller handlingars offentlighet skall avgöras av den som avgör det ärende som begäran gäller. I andra fall och vad gäller arkiverade handlingar skall kanslichefen avgöra dessa ärenden.

Kanslichefen avgör, med de undantag som nämns nedan, ärenden som gäller användning av tillbudsstående anslag för justitiekanslersämbetets verksamhet, reseräkningar och kostnadsersättningar, personalutbildning samt registrering och arkivering av handlingar.

Avdelningscheferna avgör hur sådana anslag skall användas som har tilldelats respektive avdelning i justitiekanslersämbetets av justitiekanslern fastställda interna beslut om anslagsfördelningen. Vidare avgör de ärenden som gäller reseräkningar och kostnadsersättning samt ärenden som gäller avdelningens personalutbildning.

Särskilda bestämmelser

24 §

Inkomna ärenden

Registratören skall vid registreringen av de handlingar som har inkommit till ämbetsverket, på handlingarna och i diariet anteckna vilken avdelning eller enhet ärendet hör till.

Efter att justitiekanslern och biträdande justitiekanslern har bekantat sig med de inkomna handlingarna skall kanslichefen kontrollera fördelningen av ärendena.

Avdelningschefen, som tillställs de ärenden som överförs till hans avdelning, fördelar ärendena mellan avdelningens tjänstemän.

Vid oklarhet om vilken avdelning eller enhet ett ärende ankommer på, bestämmer kanslichefen var det skall behandlas.

25 §

Beslutsförteckning

Över de ärenden som avgörs vid ämbetsverket utan expedition, förs en beslutsförteckning.

Av beslutsförteckningen skall framgå vad beslutet gäller, beslutsdatum och nummer, vilka som har föredragit och avgjort ärendet samt namnen på dem som har fått kopior av beslutsförteckningen.

26 §

Semesterordning

Justitiekanslern fastställer semesterordningen på föredragning av kanslichefen efter att ha hört avdelningscheferna.

27 §

Tjänsteresor

Över justitiekanslerns och biträdande justitiekanslerns tjänsteresor för justitiekanslerns sekreterare en förteckning i vilken resorna antecknas omedelbart efter resebeslutet. Den tjänsteman som förbereder resan gör en kostnadskalkyl som han tillställer personalsekreteraren.

Kanslichefen gör tjänsteresor på justitiekanslerns förordnande eller med dennes tillstånd. Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern ger medföljande tjänstemän reseförordnanden. I andra fall är det kanslichefen som ger tjänstemän reseförordnanden.

28 §

Samarbete

I samarbetet mellan justitiekanslersämbetet och dess personal iakttas lagen om samarbete i statens ämbetsverk och inrättningar (651/1988) samt de avtal som har ingåtts med stöd av lagen.

29 §

Övriga föreskrifter och anvisningar

Utöver denna arbetsordning skall iakttas vad som föreskrivs i justitiekanslersämbetets arkivstadga samt vad som i statsrådets kanslis ekonomistadga föreskrivs justitiekanslersämbetet.

I verksamheten skall dessutom iakttas justitiekanslersämbetets verksamhets- och ekonomiplan, resultatplan, arbetarskydds- och jämställdhetsprogrammet, utbildningsprogrammet för personalen, justitiekanslersämbetets kommunikationsplan samt övriga anvisningar som justitiekanslern har fastställt.

30 §

Ikraftträdande

Denna arbetsordning träder i kraft den 1 januari 2008.

Genom denna arbetsordning upphävs justitiekanslersämbetets arbetsordning av den 5 mars 2004.

BILAGA 2

Utlåtanden, ställningstaganden och promemorior

Utredningen om de rättsliga problemen i anslutning till begränsandet av den krets som är bunden av ett arbets- eller tjänstekollektivavtal (OKV/32/20/2013)

Den universella periodiska granskningen i FN:s råd för de mänskliga rättigheterna (UPR); mellanrapport om iakttagandet av rekommendationerna år 2014 (OKV/41/20/2013)

Betänkandet av den arbetsgrupp som berett det nationella ikraftsättandet av Europarådets konvention om förfalskade läkemedel och motsvarande brott som äventyrar folkhälsan (OKV/43/20/2013)

Översynen av lagen om skuldsanering för privatpersoner (OKV/44/20/2013)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagar om ändring av 14 och 31 § i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och av utlänningslagen (OKV/45/20/2013)

Rapporten Den interna laglighetsövervakningen av polisen (OKV/46/20/2013)

Utkastet till regeringsproposition gällande översynen av bestämmelserna om sökande av ändring i vissa förvaltningsärenden (OKV/47/20/2013)

Bedömning av skäligheten för de tidsfrister för hörande som planerats för kommunerna (OKV/1/20/2014)

Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och det fakultativa protokollet till konventionen (OKV/2/20/2014)

Ministeriernas allmänna säkerhetsriktlinjer (OKV/3/20/2014)

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om statsrådets lägesbildsverksamhet (OKV/4/20/2014)

Ändringen av handläggnings- och rättsinstansordningen i ärenden som gäller utlämning för brott och i internationella familjerättsliga ärenden (OKV/5/20/2014)

BILAGA 2

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av passlagen och av lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (OKV/7/20/2014)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter (OKV/8/20/2014)

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av förundersökningslagen och vissa andra lagar (OKV/9/20/2014)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändringar i arrangemanget för ett system med feriearbete mellan Finland och Nya Zeeland (OKV/10/20/2014)

Betänkandet av den arbetsgrupp som berett utvidgningen av hovrätternas system med tillstånd till fortsatt handläggning samt justitieministeriets promemoria om ibruktagandet av muntliga domsmotiveringar vid allmänna domstolar (OKV/11/20/2014)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av lagen om försäkringsdomstolen (OKV/12/20/2014)

Det fakultativa protokollet till FN:s barnkonvention om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi (OKV/13/20/2014)

2014 års rapportering till ILO om tillämpningen av de ratificerade konventionerna (OKV/14/20/2014)

Forststyrelsens rätt att verka med stöd av en upphävd lag (OKV/15/20/2014)

Betänkandet av den arbetsgrupp som dryftat förenhetligandet av begreppsapparaten om organiserad brottslighet (OKV/16/20/2014)

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av Europarådets konvention om tillgång till officiella handlingar samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen (OKV/17/20/2014)

Regeringens propositioner till riksdagen med förslag till lagar om ändring av universitetslagen och yrkeshögskolelagen (OKV/18/20/2014)

Ändringen av reglementet för statsrådet (OKV/19/20/2014)

Betänkandet "Ny domstolslag" av arbetsgruppen för domstolslagen (OKV/20/20/2014)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagar om ändring av förvaltningsprocesslagen och vissa andra lagar (OKV/21/20/2014)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (utlänningsövervakning)
(OKV/22/20/2014)

Ändringen av lagen om konsulära tjänster (OKV/23/20/2014)

Socialvårdslagen och klienthandlingarna inom socialvården (OKV/24/20/2014)

De nationella åtgärderna för genomförande av EU:s direktiv 2013/40/EU om angrepp mot informationssystem (det s.k. direktivet om IT-relaterad brottslighet) (OKV/25/20/2014)

Regeringens proposition gällande höjning av läropliktsåldern (OKV/26/20/2014)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd (OKV/27/20/2014)

Rätten till tanke-, samvets- och religionsfrihet; exempel på god finländsk praxis (OKV/28/20/2014)

Regeringens proposition med förslag till skärpning av grunderna för annan religionsundervisning än undervisning i evangelisk-luthersk och ortodox religion inom den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen (OKV/29/20/2014)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (OKV/30/20/2014)

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om försök som gäller minskning av kommunernas förpliktelser och styrning samt stöd för sektorsövergripande verksamhetsmodeller (OKV/31/20/2014)

Verkställigheten av ett beslut av ministerarbetsgruppen för förvaltning och regional utveckling (OKV/32/20/2014)

Utkastet till Finlands fjärde periodiska rapport om genomförandet av ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter (OKV/33/20/2014)

BILAGA 2

Anvisningen om bedömning av informationssäkerheten (OKV/34/20/2014)

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (OKV/35/20/2014)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagar om ändring av lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och 52 b och 52 c § i utlänningslagen (OKV/36/20/2014)

Strukturreformen gällande statens rättshjälpsbyråer (OKV/37/20/2014)

Protokollet till Internationella arbetskonferensens konvention nr 29 om tvångsarbete från 1930 samt den rekommendation om tvångsarbete som gavs år 2014 (OKV/38/20/2014)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av lagen om utrikesförvaltningen (OKV/40/20/2014)

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 13 kap. i lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen (OKV/41/20/2014)

Utkastet till lag om brottsofferavgift (OKV/42/20/2014)

FN/DPKO/DFS -riktlinjerna gällande kapacitet och utveckling (OKV/43/20/2014)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om det nationella genomförandet av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i Europaparlamentets och rådets direktiv om den europeiska skyddsordern och om tillämpning av direktivet och till lag om tillämpning av Europaparlamentets och rådets förordning om ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor samt till vissa lagar som har samband med dem (OKV/44/20/2014)

Ändringen av 1 § i statsrådets förordning om finansministeriet (OKV/46/20/2014)

Anvisningarna för ibruktagandet av beredskapslagen (OKV/47/20/2014)

Ändringen av 1 § i statsrådets förordning om jord- och skogsbruksministeriet (OKV/48/20/2014)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av lagen om militär kris-
hantering, lagen om försvarsmakten och lag om ändring av rubriken för lagen om sät-
tande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i samarbetspro-
tokollet mellan Förenta nationerna och Finland om upplåtande av resurser till Förenta
nationernas operation i Libanon (UNIFIL) (OKV/49/20/2014)

Betänkandet av den arbetsgrupp som bedömt behoven av att ändra lagstiftningen om
krishantering och annat internationellt samarbete (OKV/50/20/2014)

Ändringarna av reglementet för statsrådet, 1 § i statsrådets förordning om justitieministe-
riet och 1 § i statsrådets förordning om inrikesministeriet (OKV/51/20/2014)

Utkastet till statsrådsförordning om riktvärden för buller från vindkraftverk
(OKV/52/20/2014)

Utkastet till rapport om projektet för kartläggning av statsrådets projektinformation
(OKV/53/20/2014)

BILAGA 3

Inspektioner och besök

- 27.2.2014 Besvärsnämnden för arbetspensionsärenden (OKV/1/51/2014)
- 3.3.2014 Polisinspektionen i Sydöstra Finland
(OKV/2/51/2014 och OKV/3/51/2014)
- 3.3.2014 Kymmenedalens tingsrätts kansli i Kotka (OKV/4/51/2014)
- 4.3.2014 Samkommunen för sjukvårds- och socialtjänster i Kymmenedalen
(OKV/5/51/2014)
- 4.3.2014 Kymmenedalens psykiatriska sjukhus (OKV/7/51/2014)
- 3.6.2014 Skyddspolisen (OKV/6/51/2014)
- 5.8.2014 Gränsbevakningsväsendet (OKV/8/51/2014)

PERSONALEN VID JUSTITIEKANSLERSÄMBETET 31.12.2014

Avdelningen för statsrådsärenden

| | |
|-----------------------------------|---|
| Referendarieråd, avdelningschef | <i>Salo, Maija</i> , vicehäradshövding |
| Konsultativ tjänsteman | <i>Koivisto, Johanna</i> , vicehäradshövding |
| Äldre justitiekanslerssekreterare | <i>Pyökäri, Laura</i> , juris kandidat (tjänstl.) <i>Ruuskanen, Minna</i> , juris doktor, vicehäradshövding |
| Notarier | <i>Ahotupa, Eeva</i> , vicensotarie <i>Rouhiainen, Minna</i> , rättsnotarie |

Avdelningen för rättsövervakning

| | |
|-----------------------------------|---|
| Referendarieråd, avdelningschef | <i>Martikainen, Petri</i> , juris licentiat, vicehäradshövding |
| Referendarieråd | <i>Kostama, Outi</i> , vicehäradshövding <i>Löfman, Markus</i> , juris licentiat, vicehäradshövding <i>Mustonen, Marjo</i> , vicehäradshövding |
| Äldre justitiekanslerssekreterare | <i>Kauppila, Outi</i> , vicehäradshövding (tjänstl.) <i>Laurila, Heidi</i> , vicehäradshövding <i>Lehvä, Outi</i> , vicehäradshövding <i>Liesivuori, Pekka</i> , vicehäradshövding <i>Pulkkinen, Minna</i> , vicehäradshövding <i>Rouhiainen, Petri</i> , vicehäradshövding <i>Räty, Anu</i> , vicehäradshövding (tjänstl.) <i>Smeds, Tom</i> , vicehäradshövding <i>Tolmunen, Irma</i> , vicehäradshövding |

| | |
|-----------------------------------|--|
| Yngre justitiekanslerssekreterare | <i>Halimaa, Elina</i> , vicehäradshövding <i>Tulkki-Ansinn, Pia</i> , vicehäradshövding <i>Välinen, Henna-Riikka</i> , vicehäradshövding |
| Föredragande | <i>Laasonen, Hanna</i> , juris magister |
| Notarie | <i>Tuomikko, Helena</i> , vicensuarie |

Administrativa enheten

| | |
|---------------------|--|
| Kanslichef | <i>Hakonen, Kimmo</i> , juris kandidat |
| Personalsekreterare | <i>Näveri, Anu</i> , tradenom |
| Informatör | <i>Kukkanen, Krista</i> , filosofie magister |
| Informatiker | <i>Tuomi-Kyrö, Eeva-Liisa</i> , filosofie kandidat |
| ABD-planerare | <i>Petrell, Sten</i> , merkonom |
| Registrator | <i>Snabb, Tuula</i> |
| Byråsekreterare | <i>Hanweg, Riitta</i> <i>Nyberg, Ira</i> <i>Savela, Sari</i> |
| Vaktmästarchef | <i>Utriainen, Saku</i> |
| Expeditionsvakt | <i>Elf, Tomi</i> (tjänstl.) |
| Expeditionsvakt | <i>Grönholm, Mika</i> |
| Vaktmästare | <i>Hietala, Markus</i> |

SAKREGISTER

A

| | |
|---|-----|
| Administrativa tvångsmedel | |
| vid övervakningen av ett gruvbolag _____ | 200 |
| Advokat | |
| justitiekanslerns roll som övervakare _____ | 210 |
| tillsynssystemet _____ | 208 |
| Advokatförbundet | |
| examensnämndens förfarande _____ | 214 |
| Anmälningsskyldighet | |
| gällande tjänstebrott som domare | |
| misstänks för _____ | 132 |
| Anslag | |
| anslag för trafikledsprojekt _____ | 167 |
| sparåtgärder inom rättsväsendet _____ | 12 |
| Ansökan | |
| en otillbörlig blankett _____ | 185 |
| Anvisning | |
| iakttagandet av en anvisning _____ | 144 |
| översyn av anvisningar _____ | 186 |
| Arbetskydd | |
| ställningen för s.k. lokalt anställda | |
| vid beskickningarna inom utrikes- | |
| förvaltningen _____ | 96 |
| Arbets- och näringsbyrån | |
| tillhandahållandet av rådgivning _____ | 172 |

B

| | |
|--|-----|
| Barnskydd | |
| behandlingen av barnskyddsärende _____ | 188 |
| Behandlingstid | |
| för en omprövningsbegäran _____ | 185 |
| för en utkomststödsansökan _____ | 184 |
| för ett ersättningsärende _____ | 145 |
| vid Folkpensionsanstalten _____ | 182 |
| vid Patientförsäkringscentralen _____ | 181 |

| | |
|--|-----|
| Beskickning | |
| förfarandet i ett turistvisumärende _____ | 96 |
| Beslut | |
| sändandet av ett åtalseftergiftsbeslut _____ | 115 |
| Beslutsfattande | |
| behandlingen av samförståndsprotokollet | |
| med Nato om värdlandsstöd _____ | 55 |
| Besväransvisning | |
| felaktiga besväransvisningar _____ | 170 |
| Budget | |
| justitiekanslersämbetets _____ | 35 |
| Byggnadstillsyn | |
| utdelandet av en varning till den ansvarige | |
| arbetsledaren för ett byggprojekt _____ | 202 |

D

| | |
|--|--------------------|
| Dokumentbegäran | |
| behandling _____ | 151, 177, 190, 196 |
| form _____ | 151 |
| iakttagandet av offentlighetslagen _____ | 152 |
| polisens förfarande _____ | 133 |
| Dom | |
| skrivfel _____ | 113 |
| Domare | |
| förfarandet för utnämning av de högsta | |
| domstolarnas ledamöter _____ | 104 |
| åtalsprövning gällande en tingsdomares | |
| förfarande _____ | 101 |

Dröjsmål

| | |
|--|----------|
| behandlingen av en ansökan _____ | 190 |
| behandlingen av en ansökan om utkomststöd _____ | 184 |
| behandlingen av en dokumentbegäran i samband med ett barnskyddsärende __ | 189 |
| behandlingen av en patentansökan _____ | 179 |
| behandlingen av en pensionsansökan _____ | 182 |
| behandlingen av ärenden vid försäkringsdomstolen _____ | 108, 109 |
| behandlingstiden _____ | 145 |
| behandlingstiden vid Patient- försäkringscentralen _____ | 181 |
| i samband med beslut enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp _ | 191 |
| i samband med ett beslut _____ | 164 |
| i samband med ett besvärstående _____ | 107 |
| i samband med ett svar _____ | 107, 149 |
| verkställigheten av ett utkomststödsbeslut | 185 |

E**E-post**

| | |
|--|-----|
| högsta domstolens presidents e-post- meddelanden till vissa riksdagsledamöter | 102 |
| sändandet av handlingar _____ | 106 |
| sändandet av sekretessbelagda handlingar | 187 |

F**Fiskeri**

| | |
|--|-----|
| fiskeriavtalet för Tana älv och tillämpning av fiskeriersättningslagen __ | 164 |
|--|-----|

Föredragning

| | |
|--|----|
| ett fel vid föredragningen av riksdagens svar | 50 |
| ett fel vid föredragningen för statsrådet och republikens president _____ | 50 |

Föredragningslista

| | |
|------------------|----|
| granskning _____ | 39 |
|------------------|----|

Förhör

| | |
|--|-----|
| en kallelse till ett förhör ska sändas i tillräckligt god tid _____ | 129 |
|--|-----|

Försvarmakten

| | |
|---|-----|
| hyresstödet för försvarmaktens kommendör _____ | 142 |
|---|-----|

Försäkringsdomstolen

| | |
|----------------------|----------|
| behandlingstid _____ | 108, 109 |
|----------------------|----------|

Förundersökning

| | |
|---|--------------------|
| anmälan om tjänstebrott som domare misstänks för _____ | 132 |
| dröjsmål _____ | 123, 124, 125 |
| i ett tjänstebrottsärende gällande en domare _____ | 131 |
| motiverandet av ett förunder- sökningensbeslut _____ | 115, 126, 127, 128 |
| oaktsamhet _____ | 129 |
| polisens förfarande _____ | 130 |
| preskription av ett brottmål _____ | 122 |

Förvaltning

| | |
|--|-----|
| behandlingen av ansökningar om undantagslov _____ | 165 |
|--|-----|

Förvaltningsbeslut

| | |
|---|-----|
| ett överklagbart förvaltningsbeslut _____ | 157 |
| med anledning av en rehabiliterings- ansökan _____ | 197 |

Förvaltningsdomstol

| | |
|---|-----|
| behandlingstiden för ett besvärstående __ | 107 |
| förfarandet _____ | 108 |

Förvaltningsförfarande

| | |
|------------------|-----|
| rådgivning _____ | 178 |
|------------------|-----|

Förvaltningsklagan

| | |
|------------------|-----|
| behandling _____ | 146 |
|------------------|-----|

Förvaltningslagen

| | |
|--|-----|
| adekvat service _____ | 175 |
| behandlingen av en förvaltningsklagan __ | 146 |
| rådgivning _____ | 183 |
| skyldigheten att förse beslutet med anvis- ningar om hur man begär omprövning _ | 155 |
| tillämpning _____ | 198 |
| utbetalningen av statsunderstöd som beviljats av en stad _____ | 153 |

Förvaltningsprocessen

| | |
|---|-----|
| behandlingen av ärenden vid högsta förvaltningsdomstolen _____ | 107 |
|---|-----|

G

God förvaltning

- behandling _____ 145, 147, 179, 185, 187
- berörda personer ska underrättas _____
- om inhiberingen av ett möte _____ 159
- besvarandet av förfrågningar __ 114, 133, 149
- en kommuns förfarande _____ 148
- förfarandet i ett tillståndsärende _____ 134
- förfarandet vid en arbets- och näringsbyrå 173
- förtroendet för myndigheternas verksamhet _____ 164, 190
- iakttagandet av offentlighetslagens processuella bestämmelser _____ 155
- i samband med ett utnämningssärende __ 137
- lämnandet av felaktig information _____ 170
- noggrann registrering av klientuppgifter _ 189
- polisens förvaltningsstrukturreform _____ 143
- rådgivningsskyldigheten _____ 118, 193, 196
- serviceprincipen _____ 134
- skyldigheten att betjäna på två språk ____ 139
- skyldigheten att ge svar _____ 143, 184
- språkbruk _____ 170
- svar _____ 99, 140, 192, 202
- tillbörlig kundbetjäning _____ 144, 176
- tillräcklig utredning av ett ärende _____ 183

Grundlagen

- frågan om ett personregisters lagenlighet _ 180

Grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter

- begränsning av mobiltelefonanvändning under skoldagen _____ 161
- narkotikatest i en skola _____ 160
- yttrandefriheten _____ 171
- övervakning _____ 62

Grundläggande utbildning

- rätten till avgiftsfri och jämlik grundläggande utbildning _____ 162

Gruva

- övervakningen av gruvbolaget Talvivaara _ 200

H

Handikappservice

- dröjsmål i samband med beslut _____ 191
- snabb behandling av en ansökan _____ 190

Hovrätt

- otillbörligt förfarande vid hovrätten ____ 104

Husrannsakan

- polisens verksamhet _____ 121

Hälso- och sjukvård

- bokning av tid vid en hälsovårdscentral _ 197
- fotografering vid en hälsovårdscentral ____ 198
- utlämnandet av patientuppgifter _____ 195

Högsta domstolen

- förfarandet för utnämning av de högsta domstolarnas ledamöter __ 104
- högsta domstolens presidents e-postmeddelanden till vissa riksdagsledamöter ____ 102

Högsta förvaltningsdomstolen

- behandlingen av klagan _____ 106
- förfarandet för utnämning av de högsta domstolarnas ledamöter ____ 104

Hörande

- anordnande av hörande _____ 137

I

Inspektion

- besvärdsnämnden för arbetspensionsärenden _____ 198
- Gränsbevakningsväsendet _____ 141
- Kymmenedalens psykiatriska sjukhus ____ 199
- Kymmenedalens tingsrätts kansli lokaler i Kotka _____ 120
- Polisinrättningen i Sydöstra Finland ____ 140
- Samkommunen för sjukvårds- och socialtjänster i Kymmenedalen _____ 199
- skyddspolisens _____ 141

Intressebevakning

- förfarandet vid ett äldreboende _____ 193

J

Justitiekanslern

- anförande _____ 12
- uppgifter _____ 26
- övervakning av advokater _____ 30
- övervakning av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna _____ 62
- övervakning av myndigheter _____ 28
- övervakning av statsrådet _____ 27

Justitiekanslerns behörighet

beträffande förfarandet vid Finlands
Advokatförbunds examensnämnd _____ 214

Jämlikhet

behandlingen av en likabehandlings-
plan vid hovrätten _____ 104
i samband med anställningar _____ 150
i samband med avgränsandet
av sysselsättningsstöd _____ 150
i samband med en kommuns avgifter _____ 153
rätten till avgiftsfri och jämlik grund-
läggande utbildning _____ 162
vid lönesättningen för lärare _____ 152

Jäv

för en kommunindelingsutredare _____ 53
för en medlem i grundtrygghetsnämnden _____ 154
i ett förvaltningsärende _____ 154

K**Kommun**

behandlingen av en dokumentbegäran _____ 151
ett taxabeslut _____ 153
ställningstagande till en ändring
av förordningen om kommunernas
språkliga status _____ 46

Kommunalförvaltning

avgörandet av en jävsfråga _____ 154
iakttagandet av offentlighetslagen _____ 151
information om behandlingen
av ett invånarinitiativ _____ 150

Kommunindelning

särskild kommunindelings-
utredning _____ 53, 54

Konkurs

en konkursöverinspektörs förfarande _____ 119

Kundbetjäning

tillbörlig betjäning _____ 175

Kärnkraft

principbeslut om en kärnanläggnings
förenlighet med samhällets
helhetsintresse _____ 58

Körförbud

polisens förfarande _____ 135

L**Lag**

Forststyrelsens rätt att verka med
stöd av en upphävd lag _____ 49
lagberedningens kvalitet _____ 15

Laglighetskontroll

inlämnandet av en utredning som
biträdande justitiekanslern begärt _____ 194

Legalitetsprincipen

iakttagandet av legalitetsprincipen _____ 202

Läroinrättning

begränsning av mobiltelefonanvändning
under skoldagen _____ 161
narkotikatest _____ 160
religionsutövning i skolor _____ 158

M**Minister**

förfarandet vid undertecknandet
av ett kärnkraftavtal _____ 56

Ministerium

besvarandet av en skrivelse _____ 99
förfarandet vid ikraftsättandet
av ett statsfördrag _____ 51
lämnandet av försäkringsmedicinska
utlåtanden _____ 110

Motivering

till ett avgiftsbeslut _____ 194
till ett beslut _____ 110, 191

N**Narkotika**

narkotikatest i en skola _____ 160

Noggrannhet

vid behandlingen av sekretessbelagda
dokument _____ 194
vid beräkandet av procentsatsen
för förskottsinnehållning _____ 144
vid skötseln av tjänsteåligganden _____ 174
vid sändandet av en utredning _____ 194

NTM-centralen

ställningstaganden som ska ingå
i ett utlåtande _____ 201

Nämnd

instruktionen för en grundtrygghets-
nämnd _____ 193

O**Offentlighet**

- Museiverkets verksamhet i samband
med arkeologiska projekt _____ 163

Offentlighetslagen

- iakttagandet av offentlighets-
lagen _____ 151, 152, 155, 196
lämnandet av information
om en barnskyddsutredning _____ 188
tillämpning i ett barnskyddsärende _____ 188
tillämpning på rekryteringshandlingar _____ 159

P**Personregister**

- lagenlighet _____ 180

Polisen

- avstängning från tjänsteutövning _____ 137
besiktning av polisbilar _____ 135
besvarandet av en förfrågning _____ 133
dröjsmål vid förunder-
sökningen _____ 123, 124, 125
en dokumentbegäran _____ 133
ett körrättsärende _____ 135
förfarandet i egenskap av övervakare av
Veikkaus Ab:s penningspel _____ 138
förfarandet i ett tillståndsärende _____ 134
förfarandet i ett ärende där en domare
misstänktes för tjänstebrott _____ 131
förfarandet vid förundersökningen _____ 125, 130
förutsättningar för husrannsakan _____ 121
förvaltningsstrukturen _____ 143
motiverandet av ett förundersöknings-
beslut _____ 126, 127
oaktsamhet vid förundersökningen _____ 129
preskription av ett brottmål under
den tid förundersökningen pågick _____ 122
serviceprincipen inom tillstånds-
förvaltningen _____ 134
tillsättandet av ett tidsbundet
tjänsteförhållande _____ 136
underrättelse om förundersökningen _____ 128

R**Redogörelse**

- för anslagen för trafikledsprojekt _____ 167

Regionförvaltningsverket

- dröjsmål vid behandlingen _____ 147

Register

- svenskspråkiga anvisningar
om utlänningsregistrets användning _____ 140

Rehabilitering

- ett beslut med anledning av
en rehabiliteringsansökan _____ 197

Religionsfrihet

- religionsutövning i skolor _____ 158

Riksdagens justitieombudsman

- uppgiftsfördelning _____ 29

Riksdagens skrivelse

- dröjsmål vid föredragningen _____ 51

Riksåklagaren

- besvarandet av en förfrågning _____ 114

Rådgivning

- tillräckliga anvisningar _____ 178

Rättegångsbiträde med tillstånd

- besvär över tillsynsärenden gällande
rättegångsbiträden med tillstånd _____ 211

Rättegångsbiträden

- offentliga rättegångsbiträden _____ 208

Rättvis rättegång

- förfarandet vid en förvaltningsdomstol _____ 108

S**Sekretessplikt**

- vid utlämnandet av patientuppgifter _____ 195

Sjukförsäkring

- behandlingstiden för en ansökan _____ 182

Socialförsäkring

- behandlingen av en pensionsansökan _____ 182
givandet av försäkringsmedicinska
utlåtanden _____ 110

Socialvård

- behandlingen av sekretessbelagda
handlingar _____ 194
bemötandet av personer som tagit kontakt _____ 192

Specialdomstol

- motiverandet av ett beslut _____ 110

Språklagen

ställningstagande till en ändring av förordningen om kommunernas språkliga status _ 46

Statsfördrag

förfarandet i samband med ikraftsättandet 51

Statsrådet

övervakning _____ 38

övervakning i samband med EU-ärenden _ 40

Straff

granskning av straffdomar _____ 111

Svar

dröjsmål _____ 107

myndigheternas skyldighet att besvara
förfrågningar _____ 148

T**Tidsfrist**

iakttagandet av en tidsfrist _____ 165

tillgodoseendet av tillgången till vård _ 195

Tillstånd

behandlingen av tillstånd
för miljöåtgärder _____ 202

Tingsrätt

en domare misstänktes för tjänstebrott _ 99

en tingsdomare gavs en anmärkning
för ett lagstridigt straff _____ 102

rättegångshandlingars offentlighet _____ 105

Tjänsteansvar

besiktning av polisbilar _____ 135

Tjänsteutnämning

motivering _____ 146, 161, 176

U**Utkomstskydd**

korrekta ansökningsblanketter _____ 186

korrekt information _____ 186

verkställigheten av ett utkomststödsbeslut 185

Utkomstskydd för arbetslösa

noggrannhet vid utbetalningen
av arbetslöshetsförmåner _____ 174

Utlåtande

om ett betänkande av en arbetsgrupp
tillsatt av justitieministeriet _____ 45

om förvaltningsprocesslagens bevisnings-
bestämmelser _____ 45

om klienthandlingar inom socialvården _ 48

om rapporten angående den rättsliga
grunden för polisens interna övervakning _ 46

om utvidgningen av systemet med tillstånd
till fortsatt handläggning och ibruktagandet
av muntliga motiveringar _____ 43

om ändring av lagen om försäkrings-
domstolen _____ 44

om ändring av universitetslagen och
yrkeshögskolelagen _____ 48

Utnämning

tillsättandet av ett tidsbundet tjänste-
förhållande _____ 136

Utnämningsspromemoria

meritjämförelse _____ 176, 177

motiveringen till ett utnämningsbeslut _ 145

Utrikesförvaltningen

ställningen för s.k. lokalt anställda
vid beskickningarna _____ 96

Utsökning

behandlingen av ett e-postmeddelande
vid ett utsökningsverk _____ 118

dröjsmål _____ 117

före betalningens förfallodag _____ 118

kontroll av förutsättningarna _____ 117

V**Vård**

tillgodoseendet av tillgången till vård _ 195

Värnplikt

tolkningspraxis för lagen om civiltjänst _ 172

Å**Åklagare**

- anmärkning för ett lagstridigt påföljds-
ställningstagande _____ 114
- motiverandet av ett beslut _____ 115
- preskriptionstiden för ett tjänstebrott ____ 116
- sändandet av ett åtalseftergiftsbeslut ____ 115

Åland

- landskapsregeringens förfarande
i champagnevraksärendet _____ 120

Åtal

- ett tjänstebrott som en tingsdomare
misstänktes för _____ 99, 100

Åtalsprövning

- en häradsåklagares förfarande _____ 116

Ä**Ägarstyrning**

- i samband med ett beslut om huruvida
en brottsanmälan skulle göras eller inte __ 52

Ändringssökande

- anvisningar om sökande av ändring
i ett beslut om statsunderstöd _____ 200



JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

PB 20

00023 STATSRÅDET

www.okv.fi

ISSN 0356-3219