

**Grundlagsutskottets betänkande nr 19 med anledning av en av rdm. Ukkola och fem andra riksdagsmän undertecknad skrivelse, som innehåller en anmärkning angående lagstridigheten av en ämbetsåtgärd av justitiekanslern i statsrådet**

Riksdagen remitterade den 12 november 1993 i enlighet med 2 § 3 mom. i den s.k. ministeransvarighetslagen (lag om rätt för riksdagen att granska lagenligheten av statsrådsmedlemmarnas och justitiekanslerns samt riksdagens justitieombudsmans ämbetsåtgärder, 274/22) en av rdm. Ukkola och fem andra riksdagsmän den 9 november 1993 undertecknad skrivelse, nedan anmärkningsskriften, som innehåller en anmärkning angående lagstridigheten av en ämbetsåtgärd av justitiekanslern i statsrådet Jorma S. Aalto till grundlagsutskottet för beredning. Anmärkningsskriften ingår som bilaga nr 1 till detta betänkande.

I enlighet med 3 § ministeransvarighetslagen har grundlagsutskottet berett justitiekanslern Aalto tillfälle att inom utsatt tid avge förklaring, skriftlig eller muntlig, med anledning av anmärkningsskriften. Aalto avgav inom utsatt tid en muntlig förklaring till utskottet vid utskottets möte den 30 november 1993. Förklaringen ingår i skriftlig form som bilaga nr 2 till detta betänkande.

Utskottet har hört professorn Juha Lappalainen.

### **Anmärkningsskriften**

I anmärkningsskriften nämns att riksrätten den 29 oktober 1993 dömde förre handels- och industriministern Kauko Juhantalo till ett villkorligt fängelsestraff på ett år för krävande av muta samt för missbruk av tjänsteställning och att justitiekansler Jorma S. Aalto i sitt utlåtande till grundlagsutskottet den 1 juni 1993 (nedan fallet Juhantalo) ansåg att det i ärendet inte förelåg sådana sannolika grunder som krävs för väckande av åtal och att förfarandet inte på det sätt som avses i ministeransvarighetslagen varit tydligt lagstridigt.

Undertecknarna av anmärkningsskriften har till en utgångspunkt tagit justitiekanslerns utta-

lande efter riksrättens dom, där han understryker justitiekanslerns skyldighet att beakta hela sakkomplexet. Enligt dem kan det uppenbart förmodas att justitiekanslern i sitt utlåtande till utskottet med beaktande av uppdragets allvarliga karaktär inte hade prövat fallet i den omfattning som saken kräver. Enligt anmärkningsskriften kan det helt uppenbart misstänkas att justitiekanslern försummat sin skyldighet att väcka åtal i det föreliggande ärendet. Undertecknarna menar att det således kan anses föreligga motiverade skäl att misstänka att justitiekanslern i sin ämbetsutövning på detta sätt har bidragit till uppenbar olaglighet eller eljest vidtagit lagstridig ämbetsåtgärd på det sätt som avses i ministeransvarighetslagen. På denna grund framställer undertecknarna en anmärkning mot lagenligheten av justitiekanslerns ämbetsåtgärd i det ärende som gäller lagenligheten av en av förre handels- och industriministern Kauko Juhantalos ämbetsåtgärder.

### **Justitiekansler Aaltos förklaring**

Justitiekansler Aalto tar i sin förklaring upp frågan om justitiekanslerns status i ärenden som gäller brott begångna av en minister och konstaterar att varken regeringsformen eller ministeransvarighetslagen inrymmer några särskilda stadganden om justitiekanslerns status och uppgifter i ett ministeransvarighetsärende som är anhängigt i riksdagen. Justitiekanslern skall bedöma om gärningen allmänt taget strider mot strafflagen, och om så anses vara fallet, bedöma om gärningen kan anses överskrida den höjda ansvarströskel som avses i ministeransvarighetslagen. Endast riksdagen och republikens president har rätt att besluta om väckande av åtal mot en minister. Enligt Aaltos mening följer det av stadgandena i 47 § regeringsformen att han har varit skyldig att pröva ärendet som en uppgift som enligt paragrafen hörde till justitie-

kanslern på samma sätt som fallet är då justitiekanslern inberättar en sak till republikens president.

I sin förklaring går Aalto igenom undersökningsfaserna i fallet Juhantalo vid justitiekanslersämbetet och till den del också i grundlagsutskottet som de har haft samband med justitiekanslern. Om undersökningen i saken framhåller Aalto att han å sin sida i alla avseenden försökt uppfylla utskottets önskemål i ärendet och agera snabbt i det och på det sätt ärendet förutsatte.

I sin redogörelse för åtalsprövningen nämner Aalto att han i sitt utlåtande 1.6.1993 försökte behandla alla de problem som i fallet Juhantalo har att göra med bevisfrågorna och de juridiska frågorna. Efter att ha tagit del av grundlagsutskottets betänkande (GrUB 5/1993 rd) och riksrättens dom säger sig Aalto ha kunnat konstatera att han enligt sin egen mening i sitt utlåtande inte förbigått någon problematisk fråga i anknytning till det material som då stod till hans förfogande. Aalto understryker att han stannat för sin ståndpunkt till åtalsprövningen efter grundlig och noggrann prövning. Aalto nämner att hans utlåtande på de flesta punkter sammanfaller med de juridiska ställningstagandena i grundlagsutskottets betänkande och att skiljaktigheterna gäller frågor i vilka han lagt fram öppen argumentation. I detta sammanhang hänvisar Aalto till att domarna i en kollegial domstol kan vara oense om hur ett brottmål skall avgöras. Aalto konstaterar att det bland annat på grund av den lagstadgade, i regel fria bevisföringen och fria bevisprövningen samt det faktum att rättsreglerna ofta ger rum för tolkning i praktiken har ansetts att de ledamöter av domstolen som varit i minoritet inte har gjort sig skyldiga till felaktigt förfarande.

Efter genomgång av ytterligare ett antal omständigheter i anmärkningsskriften anför justitiekanslern Aalto som sin konklusion att han varken vid behandlingen av ärendet Juhantalo under sin ledning vid justitiekanslersämbetet eller då han avgav ett utlåtande om ärendet till grundlagsutskottet har förfarit lagstridigt i sina ämbetsåtgärder.

### **Justitiekanslerns med tanke på utskottsbehandlingen betydelsefulla åtgärder i fallet Juhantalo**

Grundlagsutskottet hörde justitiekanslern Aalto om fallet Juhantalo första gången den 20 oktober 1992. Behandlingen gällde visserligen då

formellt hans årliga verksamhetsberättelse. På utskottets begäran redogjorde han då bland annat för vilket slag av åtgärder justitiekanslersämbetet tänkte vidta i saken.

Enligt Aalto fanns det uppenbarligen inte på det stadiet något objektivt motiverat skäl enligt 2 § förundersökningslagen att misstänka att ett brott hade begåtts. Därför stannade han för att inleda en sådan preliminär undersökning som förundersökningslagen avser. Aalto konstaterade särskilt att när det finns objektiva skäl enligt förundersökningslagen att misstänka att ett brott har begåtts kan den preliminära undersökningen förvandlas till en egentlig förundersökning.

Aalto underströk att om fallet Juhantalo blir anhängigt i riksdagen, som skall fatta det slutliga avgörandet i en sak som faller under ministeransvarighetslagen, inverkar detta på justitiekanslerns undersökningsmöjligheter åtminstone såtillvida att han följer riksdagsprocessen. Den tanken var främmande för justitiekanslern att han helt självständigt skulle utföra undersökningar i en sak som samtidigt var anhängig i riksdagen.

Då justitiekanslern Aalto blev hörd i grundlagsutskottet den 1 december 1992 återvände han än en gång till situationen den 20 oktober 1992 genom att konstatera att det ansågs åtminstone i någon mån tvivelaktigt om en sådan slutsats kunde dras av den då tillgängliga utredningen att ett brott som sorterar under ministeransvarighetslagen sannolikt hade begåtts. Aalto nämnde att det i ett sådant fall enligt den nya förundersökningslagstiftningen (38 §) var möjligt att föra förberedande samtal för utredning av brott, vilket i praktiken betyder att parterna och andra vittnen inom den närmaste kretsen hörs under fria former för utredning av om det finns tillräckligt goda grunder för att förordna om en egentlig förundersökning.

— Justitiekanslern underströk att det också i detta fall primärt är grundlagsutskottet som bör behandla saken.

Sedan förberedande samtal förts blev justitiekanslern Aalto hörd i utskottet den 16 februari 1993. Han konstaterade då att samtalen kunde betraktas som en specialundersökning som utförts av justitiekanslersämbetet och att saken alltjämt var anhängig vid ämbetet, eftersom förundersökningen inte var behörigen avslutad. I övrigt underströk Aalto att det vid förundersökningen på sätt och vis hade varit fråga om förfarande före förundersökning, men att be-

stämmelserna i förundersökningslagen så vitt möjligt hade följts i allt. Vidare nämnde Aalto att det för efterlevnaden av förundersökningslagen var hans skyldighet, om utskottet inte längre ansåg undersökningar under justitiekanslerns ledning vara behövliga, att bereda Juhantalo tillfälle att ta del av materialet och eventuellt begära ytterligare utredning innan avgörandet fattades.

Följande gång justitiekansler Aalto blev hörd i utskottet var den 30 mars 1993. Han sade sig då ha fått den uppfattningen av det material som utskottet tillställt honom att utskottet eventuellt ännu tänkte bedöma behovet av en förundersökning och konstaterade att inga juridiska hinder för detta förelåg utan att vissa synpunkter i själva verket talade för det. Efter avslutad utfrågning begärde utskottet i en skrivelse att justitiekanslern skulle vidta åtgärder för att utföra en förundersökning.

När förundersökningen hade blivit utförd hördes justitiekansler Aalto i utskottet den 1 juni 1993. Utskottet hade sett fram emot att vid detta tillfälle få utredning av Aalto om hur saken juridiskt sett borde bedömas med stöd av det föreliggande materialet. Aalto lade fram det i anmärkningsskriften nämnda utlåtandet till utskottet och skickade det även till republikens president för kännedom. Utlåtandet innehöll justitiekanslerns avgörande i ärendet och blev sålunda offentligt. Enligt utlåtandet fanns det inga sådana sannolika grunder att väcka åtal i saken, med stöd av vilka Juhantalos i sig klandervärda, oförsiktiga förfarande borde anses klart lagstridigt på det sätt som avses i ministeransvarighetslagen. Utskottet intog i sitt betänkande (GrUB 5/1993 rd) den 10 juni 1993 en annan ståndpunkt i och med att det ansåg att Juhantalo hade förfarit lagstridigt och att hans lagstridiga förfarande var sådant som avses i 7 § ministeransvarighetslagen.

### Utskottets ställningstaganden

#### *Grund för bedömningen*

I början av anmärkningsskriften nämns den dom som riksätten gav i fallet Juhantalo. Därför är det enligt utskottets mening motiverat att uttryckligen konstatera att justitiekansler Aaltos i anmärkningsskriften relaterade agerande bör bedömas med hänsyn till ministeransvarighetslagen på basis av innehållet i Aaltos utlåtande och

hans agerande innan utlåtandet gavs till utskottet. Bedömningen kan inte som sådan bygga på ett visst slags rent objektivt ansvar för följderna, dvs. enbart på det slutresultat riksätten stannade för i fallet Juhantalo.

Justitiekansler Aaltos förfarande bör bedömas på grundval av de förhållanden och omständigheter som förelåg vid tiden för hans förfarande. Utskottet skall sålunda på grundval av anmärkningsskriften granska om Aaltos förfarande som sådant av någon orsak har varit lagstridigt och om lagstridigheten är sådan som avses i 7 § ministeransvarighetslagen.

#### *Justitiekanslerns undersökning*

Justitiekansler Aalto tog på eget initiativ upp fallet Juhantalo för undersökning innan det i enlighet med ministeransvarighetslagen hade gjorts anhängigt i riksdagen. Aalto inledde på eget initiativ förberedande samtal i ärendet. Han karakteriserade dem senare som en vid justitiekanslersämbetet utförd specialundersökning. Undersökningen genomfördes så långt som möjligt med iakttagande av formerna för förundersökning.

Efter att ha hört justitiekanslern fick utskottet i och för sig det intrycket att justitiekanslern ansåg att fallet Juhantalo var klart för avgörande på basis av specialundersökningen och alltså utan någon egentlig förundersökning. Detta kunde anses visa att justitiekanslern ansåg att förutsättningarna för en förundersökning (= det finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts) inte uppfylldes. I den aktuella frågan är det av större betydelse att justitiekanslern likväl vidtog de åtgärder för en förundersökning som utskottet begärde av honom.

Vid såväl specialundersökningen som den egentliga förundersökningen har justitiekanslersämbetet behörigen lämnats handräckning av centralkriminalpolisen. Enligt utskottets åsikt kan det inte företes några grunder för den åsikten i anmärkningsskriften att justitiekanslern inte skulle ha undersökt fallet Juhantalo i den omfattning ärendet kräver.

#### **Åtalsprövning**

##### Allmänt

Av anmärkningsskriften framgår att Aalto enligt undertecknarnas uppfattning i fallet Ju-

hantalo borde ha beslutat väcka åtal och att det är skäl att misstänka att Aaltos motsatta uppfattning är lagstridig på det sätt som avses i ministeransvarighetslagen.

I 47 § regeringsformen finns särskilda stadganden om justitiekanslerns uppgifter vid övervakningen av lagenligheten i statsrådsmedlemmarnas åtgärder. Även om justitiekanslern i dessa fall inte är behörig att själv besluta om väckande av åtal bör hans agerande enligt utskottets åsikt bedömas juridiskt ur åklagarsynvinkel.

En allmän utgångspunkt vid åtalsprövning är att justitiekanslern bör bedöma lagenligheten i en statsrådsmedlems ämbetsåtgärd med iakttagande av de allmänna rättsnormerna om åtalsprövning och även beakta den höjda åtalströskel som framgår av 7 § ministeransvarighetslagen. Ett grundläggande stadgande om skyldigheten att väcka åtal ingår i 18 § 3 mom. förordningen om införande av strafflagen (SP). Enligt lagrummet är åklagaren skyldig att väcka åtal om det finns sannolika skäl till stöd för den för brottet misstänktes skuld.

Det är svårt att exakt definiera innehållet i detta allmänt hållna stadgande. Närmast kan det konstateras att tröskeln för åtal är lägre än tröskeln för en dom och att det är utmärkande för åklagarens prövning att han har en viss slags frihet inom de gränser lagens lydelse medger. I handboken "Syyttäjän käsikirja" karakteriseras åtalströskeln så att åtal skall väckas, om det på basis av till buds stående bevisning är objektivt sett motiverat att döma svaren.

Avgörandet av om åtal skall väckas eller inte är på samma sätt ett juridiskt avgörande som ett beslut som fattas t.ex. av en domstol eller någon annan lagtillämpande myndighet. Inom lagskipningssystemet är det rätt vanligt att en lägre instans avgörande på grund av ändringssökande ändras i högre instans. Orsaken till att ett avgörande ändras kan vara avvikande uppfattningar vid bedömningen av bevis- eller rättsfrågor som ger rum för tolkning. Tanken bakom hela systemet med ändringssökande är att ärenden som ger rum för tolkning på motiverade grunder kan leda till olika konklusioner. Att bevis- och rättsfrågor normalt ger rum för tolkning kommer väl till synes i kollegiala domstolars domar och utslag, ty i dem är det inte alls ovanligt att avgörandena kommit till efter omröstning.

Det är en naturlig möjlighet i rättslivet att tolkningen och därigenom hela slutresultatet av avgörandet ändras i högre instans. Detsamma

gäller divergerande ståndpunkter över lag när juridiska avgöranden fattas i samma sak i olika instanser. Det faktum att en viss ståndpunkt omfattas i en fråga som ger rum för tolkning kan inte i sig betraktas som en omständighet som uppfyller rekvisitet för något tjänstebrott. För att rekvisitet skall uppfyllas bör det krävas att ståndpunkten i något avseende är uppenbart felaktig, antingen till följd av uppsåt eller av vårdslöshet, t.ex. då det gäller bevisvärdering eller innehållet i den lag som skall tillämpas eller en klar försummelse i förfarandet.

En fråga som åter måste bedömas enligt helt andra grunder än straffrättsliga och som alltså inte är aktuell i det föreliggande fallet, är om ett juridiskt ställningstagande eller avgörande är juridiskt acceptabelt eller förkastligt.

#### Justitiekanslerns utlåtande 1.6.1993

Inledningsvis bör det oberoende av hur man förhåller sig till den bedömning av bevisningen och rättsfrågorna som framgår av justitiekanslerns utlåtande konstateras att utlåtandet är mycket detaljerat och innehåller en analys av det till buds stående materialet och mångfasetterade motiveringar till justitiekanslerns ställningstaganden.

Vad gäller den anmärkning som nu föreligger för behandling i utskottet kan det konstateras att det inte på en enda punkt i den har anförts något klander mot justitiekanslerns åtalsprövning till den del det gäller *bevisfrågorna*. För bevisfrågornas vidkommande är det enligt utskottets mening skäl att understryka den prövningsmarginal som en åklagare har.

Det är skäl att här uppmärksamma att Aalto i sitt utlåtande har ansett att verbet "kräva" i 40 kap. 1 § strafflagen ställer mycket stora krav på både den fullbordade gärningen och bevisningen i fråga om den. En sådan uppfattning rymms i och för sig inom en åklagares prövningsmarginal. Ställningstagandets motivering väcker dock en del frågor, eftersom verbet ingått i strafflagens rekvisit för mutbrott redan från första början, dvs. från 1889, och dess innebörd inte ändrades när stadgandena om tjänstebrott senast reviderades. Under tiden före denna reform har verbet kräva i det juridiska språkbruket till innebörden och alltså just i språkligt hänseende jämställts med verbet begära (om rättspraxis se HD 1951 II 87). Aalto har dock motiverat sitt ställningstagande enbart med att verbet enligt honom är för

starkt. Justitiekanslerns ställningstagande förfaller sålunda innebära en högre tröskel än tidigare för uppfyllande av kriterierna på verbet kräva och därigenom en ny tolkning av detta stadgande. Med beaktande av justitiekanslerns ställning som högsta åklagare och den stora styrningseffekt hans ställningstaganden har inom åklagarväsendet och mera generellt för den linje som skall följas vid laglighetsövervakningen skulle det enligt utskottets åsikt ha varit på sin plats att ställningstagandet hade motiverats mer i detalj i förhållande till hävdvunnen tolkning.

I den konklusion som följer på detta ställningstagande av justitiekanslern har utskottet uppmärksammat att när justitiekansler Aalto kom till den slutsatsen att tillräckliga bevis saknades för Juhantalo avsikt att kräva en förmån för egen räkning tillmätte han den omständigheten stor betydelse att Juhantalo själv bestred att han krävt någon förmån. Andra omständigheter i ärendet anfördes av Wegelius, Summa och Puhakka, som hördes som vittnen vid förundersökningen. Enligt dem hade Juhantalo anført att SCAB skulle ordna hans problem (Aaltos utlåtande s. 26). Enligt Aalto bör bevisvärdet av dessa vittnens uttalanden bedömas med beaktande av att Tampella och SCAB hade mycket stora ekonomiska intressen i saken. Aalto ansåg emellertid inte att de var jäviga som vittnen. Med hänsyn till att åtalströskeln enligt 18 § 3 mom. SP överskrids om det finns sannolika skäl till stöd för skuld och att åtalströskeln har förenats med ett krav på att det är objektivt motiverat att svaranden döms, verkar justitiekanslern i fråga om vittnenas och den misstänktes utsagor ha tillmätt den misstänktes bestridan-

de avgörande betydelse. Med tanke på åklagarens prövningsmarginal är även detta emellertid enligt utskottets mening en omständighet som det inte går att dra några juridiska konklusioner av vad gäller behandlingen av en sådan anmärkning som avses i ministeransvarighetslagen.

När det gäller rättsfrågorna avvek justitiekansler Aaltos utlåtande på centrala punkter från de uppfattningar som omfattats i grundlagsutskottets betänkande, dvs. om lagen om förvaltningsförfarande kunde tillämpas på Juhantalo agerande i saken och om jävsstadgandena i lagen gällde Juhantalo redan vid lunchförhandlingarna eller inte. Enligt utskottets uppfattning har det kunnat anses att de omständigheter som utgör grund för de avvikande åsikterna såtillvida ger rum för tolkning att justitiekanslerns utlåtande inte heller till denna del kan anses ha baserat sig på en uppenbart felaktig tolkning av innehållet i den lag som skall tillämpas, och sålunda ger ärendet inte anledning till anmärkningar med tanke på ministeransvarighetslagen.

Med hänvisning till det ovan sagda anför grundlagsutskottet, som med stöd av 45 § riksdagsordningen och 24 § arbetsordningen för riksdagen utsett sin ordförande till föredragande för att vid ärendets behandling vid riksdagens plenum meddela erforderliga upplysningar, vördsamt såsom sitt utlåtande till riksdagen enligt 4 § ministeransvarighetslagen

*att justitiekanslern i statsrådet Jorma S. Aalto inte har förfarit lagstridigt i föreliggande ärende.*

Helsingfors den 17 december 1993

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Niinistö, vice ordföranden Alho, medlemmarna Jansson, Kaarilahti, Koskinen, Laine,

M. Laukkanen, Moilanen, Nikula, Näsi, Varpa-suo, Vistbacka, Vuoristo, Vähänäkki och Väistö samt suppleanterna Komi och Viljanen.

*Till Riksdagen*

Riksrätten dömde 29.10.1993 förre handels- och industriministern Kauko Juhantalo till ett villkorligt fängelsestraff på ett år för krävande av muta i enlighet med 40 kap. 1 § strafflagen samt för missbruk av tjänsteställning enligt 40 kap. 7 § strafflagen.

I justitiekansler Jorma S. Aaltos utlåtande 1.6.1993 till grundlagsutskottet om eventuell lagstridighet i en av förre handels- och industriministern Kauko Juhantalos ämbetsåtgärder ansåg justitiekanslern att det i ärendet inte förelåg sådana sannolika grunder som krävs för väckande av åtal och att förfarandet inte på det sätt som avses i ministeransvarighetslagen (MinisteransvarighetsL 7 §) varit tydligen lagstridigt.

I juni och september 1991 förde förre handels- och industriministern Kauko Juhantalo förhandlingar med SCAB och Tampella dels om minskat ansvar för SCAB i Tampella-koncernen och höjning av bankens soliditet, dels om konsolidering av krediter som ministrerns egna bolag upptagit. Enligt den s.k. ministerielagen och reglementet för statsrådet hör bland annat ärenden som gäller industri och statsbolag till handels- och industriministeriets behörighet. Med beaktande av sakens stora betydelse var det sålunda enligt justitiekanslerns utlåtande uppenbart att ärendet i fråga hörde till handels- och industriministeriets ansvarsområde och att Juhantalo agerade i ett tjänsteåliggande. Enligt ett samtal 9.9.1991 hade det varit möjligt att på en gång avgöra bägge parternas ärenden.

Enligt 40 kap. 1 § strafflagen döms en tjänsteman för tagande av muta om han för sin verksamhet i anställningsförhållandet kräver en gåva eller någon annan orättmätig förmån. I detta avseende kan det förmodas att justitiekanslern varit medveten om att "kravet" uppfyllts redan då den andra parten fick kännedom om saken.

Enligt justitiekanslerns utlåtande och grundlagsutskottets betänkande är det uppenbart att minister Juhantalos agerande i dessa situationer innebar ämbetsutövning på det sätt som avses i 47 § regeringsformen och även 7 § ministeransvarighetslagen.

När justitiekanslern då granskade sakkomplexet och det material som stod till hans förfogande konstaterade han att ministern med beaktande av stadgandena i 10 § lagen om förvaltningsförfarande inte samtidigt har kunnat förhandla opartiskt, m.a.o. att Juhantalo var jävig i den aktuella situationen och dessutom agerade i strid med god förvaltningssed (10 och 11 § L om förvaltningsförfarande). Förfarandet uppfyller de i 40 kap. 10 och 11 §§ strafflagen stadgade kriterierna för brott mot tjänsteplikt, och gärningen kan med hänsyn till hela sakkomplexet inte anses vara ringa.

I ett uttalande efter riksrättens utslag betonar justitiekanslern sin skyldighet att beakta hela sakkomplexet. Det kan emellertid helt uppenbart förmodas att justitiekanslern i sitt utlåtande till utskottet inte med beaktande av uppdragets allvarliga karaktär hade prövat fallet Juhantalo i den omfattning som saken kräver. På basis av grundlagsutskottets betänkande och riksrättens utslag är det skäl att överväga om justitiekanslerns åtalströskel legat på riktig nivå i fallet Juhantalo.

Enligt 46 § regeringsformen skall justitiekanslern övervaka att myndigheter och tjänstemän i sina uppgifter samt offentligt anställda arbetstagare och andra personer vid skötseln av sitt offentliga uppdrag följer lag och fullgör sina skyldigheter så att ingens lagliga rättigheter kränks. På basis av det undersökningsmaterial som stod till förfogande i fallet Juhantalo kunde man ha förväntat sig att justitiekanslern varit medveten om både ärendets allvarliga karaktär och omfattning och Juhantalos lagstridiga förfarande. Med beaktande av riksrättens utslag och 47 § regeringsformen samt 15 § 2 mom. 1 punkten förordningen om införande av strafflagen kan det helt uppenbart misstänkas att justitiekanslern försummat sin skyldighet att väcka åtal i det föreliggande ärendet. Sålunda kan det anses föreliggande motiverade skäl att misstänka att justitiekanslern i sin ämbetsutövning på detta sätt har bidragit till uppenbar olaglighet eller eljest vidtagit lagstridig ämbetsåtgärd på det sätt som

avses i lagen om rätt för riksdagen att granska lagenligheten av statsrådsmedlemmarnas och justitiekanslerns samt riksdagens justitieombudsmans ämbetsåtgärder.

På basis av det ovan anförda och hänvisande till lagen om rätt för riksdagen att granska lagenligheten av statsrådsmedlemmarnas och

justitiekanslerns samt riksdagens justitieombudsmans ämbetsåtgärder framställer vi vördsam en anmärkning mot lagenligheten i justitiekanslern Jorma S. Aaltos förfarande i det ärende som gäller lagenligheten i en av förre handels- och industriministern Kauko Juhantalos ämbetsåtgärder.

Helsingfors den 9 november 1993

**Tuulikki Ukkola**  
**Satu Hassi**

**Vesa Laukkanen**  
**Outi Ojala**

**Ulla Anttila**  
**Hannele Luukkainen**



### *Till riksdagens grundlagsutskott*

I en av riksdagsman Tuulikki Ukkola och fem andra riksdagsmän undertecknad, den 9 november 1993 daterad skrivelse anför en specificerad anmärkning mot lagenligheten av mitt förfarande i ett ärende som gäller lagstridighet i en av förre handels- och industriministern Kauko Juhantalos ämbetsåtgärder.

Med anledning av skrivelsen önskar jag vördsamtt anföra följande.

Jag bestrider att jag har förfarit lagstridigt i de ämbetsåtgärder som specificeras i anmärkningen.

I fråga om detaljerna hänvisar jag till mina synpunkter nedan. Jag konstaterar att särskilt innehållet i mitt utlåtande till grundlagsutskottet 1.6.1993 kritiserar i anmärkningsskriften.

#### **1 Om justitiekanslerns uppgifter i allmänhet**

Enligt 46 § regeringsformen skall justitiekanslern övervaka att myndigheter och tjänstemän i sina uppgifter samt offentligt anställda arbetstagare och andra personer vid skötseln av sitt offentliga uppdrag följer lag och fullgör sina skyldigheter så att ingens lagliga rättigheter kränks. I 46 § 2 mom. RF nämns dessutom justitiekanslerns uppgifter som högsta åklagare och som bevakare av statsverkets rätt. I 45 och 47 §§ RF finns bestämmelser särskilt om övervakningen av lagenligheten i republikens presidents och statsrådsmedlemmarnas åtgärder.

Under hela vår självständighetstid har justitiekanslern i statsrådet huvudsakligen haft de i regeringsformen angivna omfattande uppgifterna, som utom allmän laglighetsövervakning beträffande myndigheterna även omfattat övervakning av lagenligheten i statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder, skyldighet att verka som förman för åklagarna samt vissa uppgifter i anslutning till övervakningen av advokater. I offentligheten har dessa i lagen stadgade uppgifter under de senaste decennierna delvis ansetts vara motstridiga. Under samhälleligt lug-

na tider kommer dessa konflikter i mindre utsträckning fram men då de samhälleliga problemen tillspetsas har de aktualiserats mer accentuerat.

Justitiekanslern har sällan att avgöra ärenden som är juridiskt klara. Det är inbyggt i justitiekanslerns uppgifter att det sannolikt finns flera motiverade åsikter om de ärenden som han skall bedöma. I enlighet med sin uppgift skall han oftast inom en mycket kort tid uttala sin åsikt i frågor som hör till hans behörighet. Justitiekanslerns uppgifter påminner om domarnas uppgifter i det avseendet att han i praktiken är så att säga skyldig att avgöra ett ärende, men dessutom har han endast en mycket begränsad tid till sitt förfogande för ändamålet. Med beaktande av uppdragets art och innehåll har jag vid tolkningen av lagar i samband med utövningen av tjänsten som justitiekansler i statsrådet försökt undvika ytterligheter och tillspetsningar då det gäller olika juridiska inriktningar och accentueringar.

#### **2 Om justitiekanslerns status i ärenden som gäller brott begångna av en minister**

Om juridisk ministeransvarighet stadgas i lagen om rätt för riksdagen att granska lagenligheten av statsrådsmedlemmarnas och justitiekanslerns samt riksdagens justitieombudsmans ämbetsåtgärder (274/22), dvs. den s.k. ministeransvarighetslagen, som är en grundlag. När det utreds om en minister har begått ett brott och när det övervägs om ministern skall åtalas för ett sådant brott bör det sålunda beaktas vad som i ministeransvarighetslagen stadgas om förutsättningarna för straffbarhet och om förfarandet då straffansvaret realiserar. Om justitiekanslerns uppgifter i ärenden av detta slag stadgas dessutom i 47 § RF.

Beslut om att väcka åtal för brott som har begåtts av en minister kan fattas på två parallella, sinsemellan alternativa sätt: Riksdagen kan



besluta om väckande av åtal med stöd av 6 § ministeransvarighetslagen eller republikens president i enlighet med 47 § 1 mom. RF. Beträffande det senare alternativet stadgas att justitiekanslern har rätt att inberätta saken till presidenten, dvs. en lagstridighet som konstaterats i en statsrådsmedlems ämbetsåtgärd. Republikens president är behörig att avgöra ärendet. Anser presidenten att skäl till åtal inte föreligger kan justitiekanslern anmäla saken till riksdagen.

Varken regeringsformen eller ministeransvarighetslagen inrymmer några särskilda stadganden om justitiekanslerns status och uppgifter i ett ministeransvarighetsärende som är anhängigt i riksdagen i den ordning som avses i ministeransvarighetslagen. Justitiekanslern har inte själv befogenhet att väcka åtal i ett ministeransvarighetsärende. Justitiekanslern skall bedöma om gärningen allmänt taget strider mot strafflagen och, om så anses vara fallet, bedöma om gärningen kan anses överskrida den höjda ansvarströskel som avses i ministeransvarighetslagen. I vår statsförfattning har endast riksdagen och republikens president givits rätt att besluta om väckande av åtal mot en minister. Av stadgandena i 47 § RF följer enligt min åsikt att jag i enlighet med mina tjänsteåligganden har varit skyldig att pröva ärendet som en uppgift som enligt paragrafen hör till justitiekanslern på samma sätt som fallet är då justitiekanslern inberättar en sak till republikens president.

### 3 Undersökning av och åtalsprövning i ärenden som gäller brott begångna av en minister

Av 7 § ministeransvarighetslagen framgår att en höjd tröskel föreskrivits för en ministers straffbarhet: En statsrådsmedlem kan ställas inför straffansvar endast om han vidtagit ”*tydligt lagstridig ämbetsåtgärd*”. Enligt paragrafen gäller den höjda straffrättsliga ansvarströskeln redan den juridiska och särskilt den straffrättsliga bedömningen av en statsrådsmedlems ämbetsåtgärd och väckande av åtal med stöd av bedömningen sedan tröskeln överskridits.

Det är svårt att med allmänna juridiska kriterier precisera den höjda åtalströskeln för ett brott som har begåtts av en minister. I den slutliga prövningen i enlighet med ministeransvarighetslagen om åtal skall väckas eller inte ingår dessutom ett politiskt element.

Fallet Juhantalo har samtidigt varit anhängigt

i riksdagen och vid justitiekanslersämbetet. Att målet har varit parallellt anhängigt vid båda har medfört vissa problem. I de få paragraferna i 1922 års ministeransvarighetslag tas dessa frågor, t.ex. beträffande undersökning, inte upp.

Under de senaste åren har ministrarna alltför oftare varit föremål för klagoskrifter från medborgarna till justitiekanslern. Den juridiska och faktiska grunden för dessa klagomål har ofta varit vag och ibland helt byggd på rykten. Med beaktande av den höjda ansvarströskeln för ministerbrott har utredningen av sådana påståenden i allmänhet inletts genom ett slags förfrågningar, t.ex. genom att uppgifter och utredningar om saken inhämtats från behörigt ministerium. Om det härvid har ansetts att det finns anledning har nästa steg varit att uppmana ministern att avge en skriftlig utredning eller förklaring. Till sammans med den har ministern ofta lämnat också annat skriftligt material. Klagomålen har ofta kunnat avgöras på basis av en sådan utredning som inhämtats genom administrativt förfarande.

## 4 Mitt förfarande i fallet Juhantalo

### 4.1 Undersökningen

På basis av uppgifterna om Juhantalo i offentligheten beslöt jag 9.10.1992 att utreda hans påstådda missbruk av tjänsteställningen. Eftersom det med beaktande av den höjda ansvarströskeln för ministerbrott till en början inte fanns grunder för att starta en egentlig förundersökning inleddes utredningen i form av en s.k. preliminär undersökning (förordnande 20.10.1992). Dess första fas, då Wegelius, Summa, Puhakka och Juhantalo blev hörda, avslutades 18.11.1992. På basis av det uppkomna materialet beslöts att ytterligare några personer skulle höras och att Juhantalo skulle höras på nytt om vissa frågor. Den andra fasen avslutades 10.12.1992. För att höja sanningshalten i förhörberättelserna granskade de som blivit hörda sina renskrivna berättelser och undertecknade dem efter behövliga korrigeringar. Jag sände det protokoll som sattes upp på basis av detta granskade material tillsammans med ett 12.1.1993 daterat brev från justitiekanslersämbetet till statsutskottet den dag protokollet anlände.

För att redan den preliminära undersökningen skulle bli utförd så professionellt som möjligt

begärde jag handräckning av centralkriminalpolisen. Enligt min uppfattning hade de poliser som rekommenderades och förordnades till undersökare ingående erfarenhet och stor yrkesskicklighet. På grund av ministerbrottsärendets speciella karaktär svarade justitiekanslersämbetet för den allmänna ledningen av undersökningen, medan de poliser inom polisbefälet som ledde den preliminära undersökningen och den egentliga förundersökningen utförde undersökningen mycket självständigt.

Utskottet hörde också mig flera gånger. Jag redogjorde varje gång för de åtgärder jag vidtagit i saken och för den fas behandlingen av ärendet befann sig i. Vid en uttrycklig förfrågan uppgav jag att jag ställde utskottets avgörande i saken i främsta rummet och att jag försökte uppfylla de önskemål som utskottet hade i ärendet.

Utskottet framställde emellertid 9.3.1993 en uttrycklig begäran att jag på basis av det material som uppkommit i ärendet skulle ge en juridisk bedömning av det förfarande som avses i anmärkningsskriften. Efter det ärendet hade behandlats i utskottet 30.3.1993, då jag förordade en förundersökning i ärendet, beordrade jag 2.4.1993 att polisen skulle undersöka saken. Så fort jag fått del av grundlagsutskottets önskemål vidtog jag omgående de åtgärder i saken som justitiekanslersämbetet förutsätter. Undersökningsprotokollet skickades till utskottet genast då det hade blivit färdigt 19.5.1993.

Jag hördes senast vid utskottets sammanträde 1.6.1993, då jag hade inkallats för att ta ställning till ärendet beträffande både de juridiska frågorna och bevisfrågorna. Jag gjorde så genom att lägga fram en enligt min åsikt ingående analys av ärendet i ett skriftligt utlåtande, som delades ut till utskottsmedlemmarna och som jag dessutom muntligen redogjorde för vid sammanträdet.

I anknytning till det ovan sagda noterar jag att jag i mitt utlåtande av 1.6.1993 uttryckligen nämnde att bevisvärderingen baserade sig på det material som ingår i förundersökningsprotokollet.

Sålunda anser jag att om anmärkningsskriften gäller den undersökning som verkställdes i ärendet har jag enligt min åsikt för min del på allt sätt försökt uppfylla de önskemål som grundlagsutskottet framställt och agera snabbt i ärendet och på det sätt ärendet förutsätter. Enligt min mening har jag vad denna del av anmärkningen beträffar inte gjort mig skyldig till något som helst lagstridigt förfarande.

#### 4.2 Åtalsprövningen

De som har framställt anmärkningen jämför mitt avgörande med såväl grundlagsutskottets betänkande som riksrättens dom. Vid bedömningen av juridiska avgöranden torde det vara normalt att åtminstone den straffrättsliga bedömningen sker i relation till vad den som fattade beslutet kände till när avgörandet gavs. Även med tanke på de olika faserna vid behandlingen av ministeransvarigheten bör enligt min uppfattning grundlagsutskottets betänkande vara det närmaste jämförelseobjektet för mitt avgörande.

Jag konstaterar att varken jag eller det referendarieråd som beredde ärendet vid justitiekanslersämbetet var personligen närvarande vid ett enda förhör. Vi fick basinformation i ärendet av kriminalkommissarie Rajamäki och kriminalinspektör Pulkkinen samt under den preliminära undersökningen av yngre justitiekanslerssekreteraren Äijälä. Sålunda bildade jag mig en uppfattning på basis av de protokollförda berättelserna såsom fallet i allmänhet är vid åtalsprövning. Eftersom jag under ärendets behandling inte har sammanträffat med en enda av dem som hörts i saken och då jag sålunda inte direkt har kunnat följa deras agerande, har detta kunnat påverka bedömningen av tillförlitligheten i de hörda personernas berättelser särskilt av vissa avgörande detaljer.

I mitt utlåtande 1.6.1993 försökte jag behandla alla de problem i fallet Juhantalo som har att göra med bevisfrågorna och de juridiska frågorna. När jag studerat grundlagsutskottets betänkande och riksrättens dom har jag kunnat konstatera att jag enligt min mening i mitt utlåtande inte förbigått någon problematisk fråga i anknytning till det material som då stod till mitt förfogande. Jag har försökt anföra alla centrala och viktiga omständigheter och synpunkter samt motivera de synpunkter som jag omfattade bland de föreliggande alternativen.

Min ståndpunkt till åtalsprövningen har jag stannat för efter grundlig och noggrann prövning. Vid min analys av bevisfrågorna och de juridiska tolkningarna har jag eftersträvat en likadan prövning som justitiekanslersämbetet under de senaste åren över lag tillämpat vid tjänstebrottsärenden som varit föremål för åtalsprövning. I mitt utlåtande 1.6.1993 (s. 5) konstaterar jag att det varit nödvändigt att använda nästan enbart personbevis i ärendet, eftersom det vid den aktuella tidpunkten inte hade kommit

fram några sådana handlingar eller andra materiella bevis som väsentligen hade kunnat belysa saken ytterligare. Wegelius dagboksanteckningar och Ollilas promemoria kan jämföras med personbevis eftersom de är privata anteckningar.

I en central fråga, dvs. beträffande det s.k. kopplingspåståendet, var berättelserna motstridiga. Wegelius omtalade att Juhantalo hade sammankopplat lösningen av skuldproblemen i sina egna företag med regleringen av Tampellas ekonomiska situation, medan Juhantalo under samtliga förhör bestred att han uttalat sig så. I fråga om de personer som närvarar vid lunchförhandlingarna 6.6 och 9.9.1991 och som hördes som vittnen vid förundersökningen har jag (s. 7) konstaterat följande: "Under den period som undersökningen gäller var Wegelius SCAB:s chefdirektör och Puhakka suppleant och sedermera medlem i SCAB:s direktion, med den inhemska kundaffärsverksamheten som ansvarsområde, samt Summa, Tampellas verkställande direktör. — — Bevisvärdet av deras uttalanden bör bedömas med beaktande av att Tampella och SCAB hade mycket starka ekonomiska intressen i det ärende som undersökningen gäller." Jag betonar dessutom att i jag motsats till vad som påstås i offentligheten dock inte ansett att de är på det sätt jäviga att de inte kan höras som vittnen.

Efter att ha analyserat bevismaterialet om kopplingsfrågan har jag kommit till det slutresultatet att det fanns sannolika bevis för att Juhantalo hade uttryckt sig på ett sätt som hans samtalspartner hade uppfattat som ett försök att förena lösningen av de ekonomiska problemen i hans egna företag med lösningen av Tampellas problem. Enligt min mening blev det emellertid högst oklart hur Juhantalos uttalanden skulle förstås. Ingen av dem som har hörts som vittnen har uppgett att Juhantalos uttalanden skulle ha innehållit något konkret förslag, erbjudande eller krav.

Vid bedömningen har jag beaktat de straffrättsliga aspekter och författningstekniska principer som följts t.ex. i den strafflagsreform som pågått sedan början av 1980-talet och i den revidering av stadgandena om tjänstebrott som redan genomförts.

Om förutsättningarna för väckande av åtal stadgas i 18 § 1 mom. förordningen om införande av strafflagen (139/73), enligt vilket skyldighet att väcka åtal förutsätter att åtalet grundar sig på "sannolika skäl". Även om det i paragrafen egentligen stadgas om målsägandebrott anses

det enligt vedertagen tolkningspraxis att kravet beträffande sannolika skäl likaledes gäller brott som faller under allmänt åtal. Ministerbrott är dylika brott. I handboken "Syyttäjän käsikirja" (1990) har åtalströskeln karakteriserats så att åtal skall väckas, om det på basis av till buds stående bevisning är objektivt sett motiverat att döma svaranden.

Åtalströskeln vid ministerbrott måste enligt min åsikt bedömas med hänsyn till den höjda ansvarströskel som stadgas i 7 § ministeransvarighetslagen. I mitt utlåtande 1.6.1993 nämner jag att detta enligt min uppfattning förutsätter att också bevisningen ur justitiekanslerns synvinkel är tillräckligt övertygande. Jag har ansett att detta återspeglar sig i bedömningen av de juridiska tolkningsfrågorna, t.ex. i den innebörd som ges verbet "kräva" i rekvisitet för mutbrott och vid bedömningen av kriteriet när en förmån är orättmätig. På de grunder jag anför i mitt utlåtande ansåg jag att det inte fanns några sannolika grunder för att tillämpa rekvisitet för mutbrott på Juhantalos förfarande. Vid min granskning kom jag till den slutsatsen att det förelåg en sannolikhet som förslår för åtal endast beträffande de allmänt hållna generella stadgandena om tjänstebrott i SL 40:10 eller 11. För dessa lagrumms del måste det också övervägas om det var fråga om ett i 7 § ministeransvarighetslagen förutsatt tydligen lagstridigt förfarande, något som skulle ha varit uppenbart om det hade varit fråga om mutbrott. Jag konstaterar dessutom att den höjda ansvarströskeln enligt 7 § ministeransvarighetslagen innebär ett sådant extra element vid prövningen som enligt min uppfattning inte kan jämföras med den bedömning av sannolikhetströskeln som normalt kommer i fråga vid åtalsprövning.

Jag har ovan under punkt 2 hänvisat till problemen i samband med de uppgifter som justitiekanslern i statsrådet enligt regeringsformen har. Enligt min åsikt gäller dessa omständigheter också den uppfattning som justitiekanslern anför i sitt utlåtande till riksdagens grundlagsutskott, nämligen om åtalströskeln enligt 7 § ministeransvarighetslagen i det konkreta fallet har överskridits eller inte.

Såvitt jag har kunnat observera sammanfaller mitt utlåtande på de flesta punkter med de juridiska ställningstagandena i grundlagsutskottets betänkande. Skiljaktigheterna gäller frågor i vilka jag har lagt fram öppen argumentation.

Det faktum att vittomfattande juridiska frågor ger rum för tolkning utgör naturligtvis en

belastning vid avgörandena. Problemet konkretiseras i synnerhet i de fall då någon ensam måste fatta avgörande i en sak. Detsamma gäller domarnas verksamhet vid domstolarna. Problemet aktualiseras i kollegiala fullföljdsdomstolar och t.o.m. i högsta domstolen genom att domarna kan vara oense om hur ett brottmål skall avgöras. En omröstning kan gälla utom juridiska tolkningsfrågor också bedömningen av själva skuldfrågan. Bland annat på grund av den lagstadgade, i regel fria bevisföringen och fria bevisprövningen samt det faktum att rättsreglerna ofta ger rum för tolkning har det i praktiken ansetts att de ledamöter av domstolen som varit i minoritet inte har gjort sig skyldiga till felaktigt förfarande även om de med sin egen motivering har kommit till ett motsatt resultat än majoriteten.

## 5 Vissa omständigheter som anförs i anmärkningsskriften

### 5.1 Om tolkningen av SL 40:1

I anmärkningsskriften anförs i fråga om verbet kräva som ingår i rekvisitet för mutbrottet i SL 40:1: ”I detta avseende kan det förmodas att justitiekanslern varit medveten om att 'kravet' uppfyllts redan då den andra parten fick kännedom om saken”.

I mitt utlåtande 1.6.1993 har jag behandlat tillämpligheten av SL 40:1 på Juhantalos förfarande. Problemet har enligt min mening varit om det av Juhantalo yrkade kreditbeslutet uppfyller kriterierna på en orättmätig förmån eller inte.

Jag har behandlat verbet ”kräver” som förekommer i brottsrekvisitet. Jag har konstaterat att lagstiftarens ordval bör tillmätas särskild betydelse när det gäller det nya straffstadgandet. Verbet ”kräva” är så kraftigt att det enligt min åsikt ställer mycket stora krav också på den fullbordade gärningen och bevisningen i fråga om den. Jag har uttryckligen framhållit: ”Detta bör förstås också mot den bakgrunden att det räcker med enbart ett ensidigt krävande när det gäller detta alternativ.”

Påståendet i anmärkningsskriften förefaller i själva verket basera sig på en missuppfattning.

Jag konstaterar ytterligare att jag efter argumentering kring tolkningen av rekvisitet för mutbrott och bevisningen i fråga om ett dylikt brott kommit till den slutsatsen att Juhantalos förfarande inte uppfyllde rekvisitet för tagande

av muta. Riksrätten har på de grunder den anfört stannat för ett avgörande med ett annat innehåll. Grundlagsutskottet har inte klart tagit ställning till om SL 40:1 kan tillämpas eller inte även om det nämnt att rekvisitet kan komma i fråga.

### 5.2 Jävsstadgandena i lagen om förvaltningsförfarande

I anmärkningsskriften anförs: ”När justitiekanslern då granskade sakkomplexet och det material som stod till hans förfogande konstaterade han att ministern med beaktande av stadgandena i 10 § lagen om förvaltningsförfarande inte samtidigt har kunnat förhandla opartiskt, m.a.o. att Juhantalo var jävig i den aktuella situationen och dessutom agerade i strid med god förvaltningssed (10 och 11 §§ L om förvaltningsförfarande). Förfarandet uppfyller de i 40 kap. 10 och 11 §§ strafflagen stadgade kriterierna för brott mot tjänsteplikt, och gärningen kan med hänsyn till hela sakkomplexet inte anses vara ringa.”

Jag har grundligt behandlat frågan om Juhantalos jäv i mitt utlåtande 1.6.1993. Jag konstaterade att även om Juhantalo då agerade i en ämbetsåtgärd som avses i 7 § ministeransvarighetslagen är det ifrågasatt om det var fråga om ett förvaltningsförfarande enligt lagen om förvaltningsförfarande och om jävsstadgandet i lagen om förvaltningsförfarande därför som sådant var tillämpligt på hans förfarande vid lunchförhandlingarna. Enligt mitt förmenande hade Juhantalo dock brutit mot det procedurstadgande som hör till god förvaltning enligt 10 § i lagen. Min konklusion var att Juhantalo hade gjort sig skyldig till sådant brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet som enligt SL 40:11 är straffbart.

Grundlagsutskottet har på de grunder som anförs i betänkandet ansett att Juhantalo gjort sig skyldig till en uppsåtlig gärning i fråga om samma brott, dvs. till uppsåtligt brott mot tjänsteplikt som regleras i SL 40:10. Enligt grundlagsutskottets betänkande är jävsstadgandet i lagen om förvaltningsförfarande direkt tillämpligt. Enligt min åsikt ger frågan rum för tolkning.

### 5.3 Lagstridigheten i Juhantalos förfarande

I anmärkningsskriften anförs: ”På basis av det undersökningsmaterial som stod till förfogande i fallet Juhantalo kunde man ha förväntat sig att justitiekanslern varit medveten om ärendets all-

varliga karaktär och omfattning och Juhantalo lagstridiga förfarande.”

Jag har i mitt utlåtande till grundlagsutskottet konstaterat att Juhantalo förfarande uppfyller rekvisitet för tjänstebrott enligt SL 40:11, såsom jag anført ovan. Jag har visserligen ansett det vara ifrågasatt om förfarandet överskrider den höjda tröskel för straffbarhet som anges i 7 § ministeransvarighetslagen. Sålunda anser jag att jag har varit medveten om att Juhantalo förfarande varit straffbart med tanke på stadgandena om tjänstebrott i strafflagen.

I samma stycke i anmärkningsskriften hänvisas också till 15 § 2 mom. 1 punkten förordningen om införande av strafflagen (301/90). Denna hänvisning kunde tänkas innebära att det i anmärkningsskriften anses att min ståndpunkt till frågan om väckande av åtal mot Juhantalo har grundat sig på åtalseftergift som bygger på den s.k. opportunitetsprincipen. Uppfattningen är oriktig. Såsom jag ovan anført har jag baserat mitt avgörande dels på prövningen av vissa bevisfrågor, dels på tillämpningen av den ansvarströskel som avses i 7 § ministeransvarighetslagen. En åtalseftergift enligt opportunitetsprincipen på grund av att ett brott är ringa på det sätt som avses i ovan nämnda lagrum i förordningen om införande av strafflagen torde knappast kunna komma i fråga när det gäller ett ministerbrott som överskrider den i 7 § ministeransvarighetslagen stadgade ansvarströskeln. Av de i 15 § 2 mom. 1 punkten förordningen om införande av strafflagen nämnda grunderna kan gärningens menlighet och gärningsmannens skuld som allmänna straffrättsliga mätningsskäl naturligtvis också påverka åtalsprövningen i fråga om ministerbrott.

Helsingfors den 30 november 1993

Jag konstaterar dessutom att justitiekanslersämbetet är fullt medvetet om den principiella betydelse och allvarliga karaktär som fallet Juhantalo har. Det var det mest omfattande och arbetsdryga ärendet under tiden oktober 1992—maj 1993 vid justitiekanslersämbetet. Det inbegrep exceptionellt många rättsliga frågor och bedömningsfrågor som ger rum för tolkning. Enligt min mening framgår det av det skriftliga utlåtande som jag gav 1.6.1993 att man grundligt har försökt sätta sig in i ärendet och beakta alla omständigheter som påverkar saken. Med beaktande av de samhällseliga dimensionerna av Juhantalo förfarande har jag i mitt utlåtande också gett uttryck för mitt moraliska ogillande av Juhantalo förfarande.

## 6 Konklusion

I det nästsista stycket i anmärkningsskriften anføres: ”Sålunda kan det anses föreliggande motiverade skäl att misstänka att justitiekanslern i sin ämbetsutövning på detta sätt har bidragit till uppenbar lagstridighet eller eljest vidtagit lagstridig ämbetsåtgärd på det sätt som förutsätts i lagen om rätt för riksdagen att granska lagenligheten av statsrådsmedlemmarnas och justitiekanslerns samt riksdagens justitieombudsmans ämbetsåtgärder.”

Hänvisande till allt det som jag anført ovan anser jag att jag varken vid behandlingen av fallet Juhantalo under min ledning vid justitiekanslersämbetet eller då jag avgav ett utlåtande om ärendet till grundlagsutskottet har förfarit lagstridigt i mina ämbetsåtgärder.

Justitiekansler *Jorma S. Aalto*

