JUSTITIEKANSLERNS I STATSRÅDET BERÄTTELSE FÖR ÅR 2020

Helsingfors 2021

Justitiekanslersämbetet
PB 20, 00023 STATSRÅDET
www.okv.fi

ISSN 0356-3219

Ombrytning Mainostoimisto Visuviestintä Oy, Taina Ståhl
Tryckeri PunaMusta Oy, Helsingfors 2021

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 2020.

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

Helsingfors den 28 april 2021

Justitiekansler **Tuomas Pöysti**

Kanslichef **Tuula Majuri**

Innehåll

Till riksdagen och statsrådet 3

1 INLEDNINGSANFÖRANDEN 11

Justitiekanslern Tuomas Pöysti

Pandemi i riket 12

Sjukdomen medför återkommande oförutsedda situationer 13

Krisledning av samhället är en omfattande lagberedningsuppgift 15

Lagen om smittsamma sjukdomar och beredskapslagen har inte skrivits för en pandemi 16

Samarbete mellan ministerierna och myndigheterna behövs vid krisledning 18

Den snabba takten försätter beslutsfattarna och laglighetsövervakaren i en besvärlig situation 19

Beslutsfattandet på den regionala nivån har visat sig vara problematiskt .. 20

Slutsatser för framtiden 20

Biträdande justitiekanslern Mikko Puumalainen

Justitiekanslern som upprätthållare och utvecklare av rättsstaten ... 22

Grundförutsättningar och begränsningar för justitiekanslerns uppgift ... 24

Upprätthållande och utveckling av rättsstaten: exempelfall om våld i nära relationer och laglighetsövervakning 25

2 ALLMÄNT 29

Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern 30

Uppgifter och befogenheter 31

Övervakning av republikens presidents och statsrådets ämbetsåtgärder ... 31

Laglighetskontrollen av domstolar, myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter 32

Övervakning av den verksamhet som bedrivs av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd 35

Förberedelserna inför förnyelsen av uppgiftsfördelningen mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman 35

Justitiekanslersämbetet 37

Organisation 37

Personal 37

Ekonomi 38

Kommunikation och samarbete med intressentgrupper 39

3 ÖVERVAKNINGEN AV DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA 41

Den högsta laglighetskontrollen och tryggandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna under undantagsförhållanden 42

Allmänna synpunkter 42
Klagomål i anslutning till covid-19-epidemin 43
Antal anhängiggjorda klagomål i anslutning till covid-19-epidemin ... 43
Avgjorda klagomål i anslutning till covid-19-epidemin 43
Undantagsförhållanden och tillämpning av beredskapslagen 44
Konstaterande av undantagsförhållanden 44
Förordningar utfärdade med stöd av beredskapslagen 45
Statsrådsövervakningen under undantagsförhållandena 46
Grundlagsutskottets ställningstaganden 48
Justitiekanslerns anföranden 50
Avslutande av undantagsförhållandena 50
Annan lagstiftning som baserar sig på undantagsförhållanden 51
I korthet: Författningsberedning i undantagsförhållanden 52
Annan övervakning av statsrådets beslutsfattande 53
Övervakningen av ministerierna och andra myndigheter 54
Begränsningsåtgärder inom gränstrafiken 55
Åtgärder vid flygplatserna för att bekämpa coronaviruset våren 2020 ... 56
Ministeriernas förfaranden vid styrningen av lagringen och upphandlingen av skyddsutrustning som behövs vid pandemier 57
Ministeriets anvisningar till regionförvaltningsverken 58
Skolmåltider i samband med distansundervisning 58
Behandlingen av ärenden gällande utkomstskydd för arbetslösa 59
Övriga klagomålsärenden 59
Ärenden som inletts på eget initiativ 60

Utlåtanden 62

Jämlikheten (6 §) 62
Rätten till liv, personlig frihet och integritet (7 §) 62
Den straffrättsliga legalitetsprincipen (8 §) 62
Rörelsefriheten (9 §) 62
Skyddet för privatlivet (10 §) 62
Rätten till social trygghet (19 §) 62
Rätten till en rättvis rättegång och garantierna för god förvaltning (21 §) 62
Respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna (22 §) 62

Avgöranden 63

Jämlikheten (6 §) 63
Rätten till liv, personlig frihet och integritet (7 §) 63

Den straffrättsliga legalitetsprincipen (8 §) 63
Rörelsefriheten (9 §) 63
Skyddet för privatlivet (10 §) 63
Yttrandefriheten och offentligheten (12 §) 64
Egendomsskydd (15 §) 64
De kulturella rättigheterna (16 §) 64
Rätten till eget språk och egen kultur (17 §) 64
Näringsfrihet och rätt till arbete (18 §) 64
Rätten till social trygghet (19 §) 64
Ansvaret för miljön (20 §) 65
Rätten till en rättvis rättegång och garantierna för god förvaltning (21 §) 65
Respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna (22 §) 68

4 ÖVERVAKNINGEN AV REPUBLIKENS PRESIDENTS OCH STATSRÅDETS ÄMBETSÅTGÄRDER 69

I korthet: Övervakningen av statsrådets och republikens presidents beslutsfattande 70

Övervakningsmetoder 71

I korthet: Justitiekanslerns roll i samband med betydande samhälleliga reformer 72

Laglighetskontrollen av lagberedningen 73

I korthet: Laglighetskontrollen förbättrar lagberedningens kvalitet 75

Laglighetsövervakning av tjänsteutnämningar i statsrådet 76

I korthet: Justitiekanslerns roll i tjänsteutnämningar 78

Granskningen av föredragningslistor 79

Granskningen av föredragningslistor år 2020 81

Statsrådets beslutsfattande år 2020 82

Republikens presidents beslutsfattande år 2020 83

Egna initiativ 84

Klagomålsavgöranden 87

Utlåtanden 91
Begäranden av utlåtanden om författningsförslag m.m. 91
Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott 99

Laglighetstillsynsbesök 103

5 RÄTTEN TILL EN RÄTTVIS RÄTTEGÅNG 105

Justitiekanslerns laglighetskontroll som garant för en rättvis rättegång 106

I korthet: Övervakningsmetoder 107

Justitiekanslern som garant för domstolarnas oberoende och för den dömande makten 108
Finland är en stark rättsstat - på det internationella planet är rättsstaten på tillbakagång 109
Den oberoende högsta laglighetsövervakningen tryggar domstolarnas oberoende och inger förtroende 109
Domstolarnas oberoende i Europadomstolens och EU-domstolens rättspraxis 112
Justitiekanslern bidrar till tryggandet av domstolarnas oberoende vid utnämningen av domare 113
Oberoendet tryggas genom en helhet av olika institutioner 116

Domstolarna 119
Avgöranden 121
Laglighetskontrollbesök 133

Åklagarväsendet 135
Avgöranden 136

Advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd 138
I korthet: Övervakningen av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd 138
Allmänt 139
Finlands Advokatförbunds tillsynssystem 140
Justitiekanslerns roll i samband med tillsynen 141
Avgöranden 143

6 LAGLIGHETSKONTROLLEN AV MYNDIGHETER OCH ANDRA SOM SKÖTER OFFENTLIGA UPPGIFTER 149
I korthet: Övervakningen av myndigheternas verksamhet 150
Utrikesförvaltningen 152
Avgöranden 152
Ministeriet 152

Justitieförvaltningen 153
Utlåtanden 153
Avgöranden 158
Rättshjälps- och intressebevakningsdistrikten 158
Konsumenttvistenämnden 159
Dataombudsmannen 159
Diskrimineringsombudsmannen 162
Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden 162

Inrikesförvaltningen 164
Utlåtanden 164
Avgöranden 164
Polisen 164
Migrationsverket 173

Finansförvaltningen 180
Utlåtanden 180
Avgöranden 182
Skatteförvaltningen 182
Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata 183
Regionförvaltningsverken (RFV) 186
Finansinspektionen 187
Den kommunala och övriga självstyrelsen 188

Undervisnings- och kulturförvaltningen 192
Utlåtanden 192
Avgöranden 192
Den kommunala och övriga självstyrelsen 192

Jord- och skogsbruksförvaltningen 196
Avgöranden 196
Ministeriet 196
Forststyrelsen 197

Kommunikationsförvaltningen 199
Utlåtanden 199
Avgöranden 199
Trafikledsverket 199

Arbets- och näringsförvaltningen 200
Avgöranden 201
Ministeriet 201
Arbets- och näringsbyråerna (TE-tjänster) 201
Konkurrens- och konsumentverket 206
Patent- och registerstyrelsen (PRS) 206

Social- och hälsovårdsförvaltningen 207
Betydelsen av god kommunikation 207
Utvecklandet av beslutsfattandet utifrån kundernas behov 209
Tillsynen över socialvården 210
Ärenden inledda på eget initiativ med anledning av coronaepidemin ... 212
Utlåtanden 213

Avgöranden 214
Ministeriet 214
Institutet för hälsa och välfärd (THL) 219
Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) 220
Regionförvaltningsverken (RFV) 221
Folkpensionsanstalten (FPA) 223
Arbetslöshetskassorna 228
Patientskadenämnden 229
Den kommunala och övriga självstyrelsen 230
Laglighetskontrollbesök 238

Miljöförvaltningen 242
Utlåtanden 242
Avgöranden 242
Den kommunala och övriga självstyrelsen 242
Laglighetskontrollbesök 244

7 STATISTIK 245

Uppgifter och åtgärder 247
Övervakning av republikens presidents och statsrådets ämbetsåtgärder 247
Laglighetskontrollen av myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter 249
Övervakning av den verksamhet som bedrivs av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd 255

Klagomål i anslutning till covid-19-epidemin 256

Arbetssituationen 257

8 BILAGOR 259

Bestämmelser och föreskrifter om justitiekanslern och justitiekanslersämbetet 260

Utlåtanden 261

Laglighetskontrollbesök 265

Personalen vid justitiekanslersämbetet 31.12.2020 266

9 REGISTER 269

Förteckning över myndigheter 270

Sakregister 271

1

Inledningsanföranden

Tuomas Pöysti

Pandemi i riket

Mänskligheten har regelbundet mött allmänfarliga smittsamma sjukdomar. Den gamla landsplågan blev återigen verklighet för oss år 2020 i och med covid-19-epidemin som det nya coronaviruset (SARS-Cov-2) orsakade. Finland var 16.3–15.6.2020 i undantagsförhållanden i enlighet med beredskapslagen (1552/2011).[1] Största delen av världen har varit i exceptionella förhållanden hela året. I världsomfattande och europeisk jämförelse klarade sig Finland utmärkt 2020. Kriteriet för denna bedömning är andelen avlidna och insjuknade av befolkningen samt de ekonomiska effekterna på nationalekonomin och sysselsättningen. De grundläggande rättigheterna, särskilt rätten till liv och hälsa, har man lyckats trygga bra på kort sikt och samtidigt har nivån på begränsningarna av de grundläggande rättigheterna varit ganska måttlig.[2] Covid-19-pandemin har avsevärda konsekvenser för genomförandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. En skuld gällande omsorg, vård, lärande, utslagning och lagstiftning har ackumulerats på längre sikt. Dessutom har det uppstått ett behov av att säkerställa en tillräcklig tillväxt i produktiviteten även för de kommande åren och för att trygga de grundläggande rättigheterna för kommande generationer. Anhopningen av välfärdsproblemen och de utvecklingslinjer som i övrigt är aktuella i samhället förstärks.[3] För de kommande åren och generationerna finns det ännu en mängd svåra samhällsproblem att lösa. Detta är i första hand en fråga gällande samhällspolitiken i välfärdssamhället. Den rättsliga synvinkeln på lång sikt är att de grundläggande rättigheterna på ett balanserat sätt

[1] Statsrådets meddelande 140/2020 och beslutsmaterial från statsrådets allmänna sammanträde 16.3.2020, https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f8068ec10 samt statsrådets meddelande 143/2020 och beslutsmaterial från statsrådets allmänna sammanträde 17.3.2020, https://valtioneuvosto.fi/paatokset/istunto?sessionId=0b00908f8068f532. Statsrådet utfärdade vid sitt allmänna sammanträde 15.6.2020 förordningar genom vilka de gällande förordningarna om utövning av befogenheter enligt beredskapslagen upphävs, och konstaterade att det i landet inte längre råder sådana undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen, beslutsmaterial från statsrådets allmänna sammanträde 15.6.2020 https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f806be0bf.

[2] Se Oxford University, Blavatnik School of Government -webbplats https://covidtracker.bsg.ox.ac.uk/stringency-scatter.

[3] Se Människorättsdelegationens rekommendationer 27.1.2021 för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna under coronapandemin och dess efterbehandling, Människorättsdelegationens utlåtanden och ställningstaganden 3/2020. Justitiekanslern, för närvarande biträdande justitiekanslern Mikko Puumalainen, deltar på tjänstens vägnar i människorättsdelegationen. Se Covid-19-epidemin och dess konsekvenser i Finland, statsrådets kansli 2021.

kan genomföras och att det finns strukturella förutsättningar för det.

När jag skrev mitt anförande i början av vintern 2021, prövades vi av epidemins andra och tredje våg. Dessa vågor hör till farliga epidemiers kretslopp.[4] Förberedelserna inför epidemins våglika växling visade sig vara otillräckliga och för långsamma i lagstiftningen och förvaltningen.[5] Befolkningen började lida av coronatröttthet. I och med uppkomsten av virusmutationer som smittar lättare blev situationen under våren 2021 hotfull med hänsyn till befolkningens hälsa och människors liv samt hälso- och sjukvårdens bärkraft, särskilt i huvudstadsregionen.

Av coronavirusepidemin har vi bland annat lärt oss att ett tillräckligt rätt inriktat beslutsfattande i rätt tid och fungerande beslutsfattandestrukturer samt lagstiftning som är anpassad för krishantering har en stor betydelse för en lyckad bekämpning av en allmänfarlig epidemi orsakad av en smittsam sjukdom. Med hjälp av statsrådets kollegiala beslutsfattande och omfattande helhetsstyrning som samordnar olika synpunkter kan styrningen av en enskild expertmyndighet bättre påverkas även med tanke på de strukturella frågorna i samhället som påverkar epidemins framfart. Likaså kan man på så sätt styra statens och samhällets resurser.[6]

Samhällets krisledning behöver granskas ur perspektiven för rättsjämförelse och ett balanserat genomförande av rättigheter. Utöver rättigheterna behöver man granska skyldigheterna och samhällets gemensamma, kollektiva bästa samt samhällets och lagstiftningens kollektiva förmåga att också flexibelt producera det gemensamma bästa. De grundläggande rättigheterna omfattar som motvikt till individens rättigheter vars och ens ansvar att respektera andras rättigheter. Detta innefattar skyldigheter gentemot andra individer samt staten och kommunen som gemensamma offentliga samfund.[7]

Sjukdomen medför återkommande oförutsedda situationer

Pandemin hade förutsetts i olika internationella expertbedömningar.[8] Genomförandet av de internationella förbindelser som upprättats för att

[4] Detta varnade även experter inom olika områden om. I rätt riktning var i synnerhet utredningen gjord av nationalekonomer, se Martti Hetemäki, Bengt Holmström och Juhana Hukkinen: Katsaus korona- ja influenssavirustautien kehityksen vaihteluihin liittyviin tutkimuksiin, finns här https://www.aalto.fi/sites/g/files/flghsv161/files/2020-12/Katsaus_tutkimuskirjallisuuteen.pdf (sidan har besökts 10.3.2021) samt nyheten om saken på Aalto-universitetets webbplats 22.12.2020, Suomen tautitilanne on nyt tasolla, jolta se on lähtenyt kovaan kasvuun EU-maissa yleisesti, finns på https://www.aalto.fi/fi/uutiset/suomen-tautitilanne-on-nyt-tasolla-jolta-se-on-lahtenyt-kovaan-kasvuun-eu-maissa-yleisesti (sidan har besökts 10.3.2021). Även i fortsättningen kommer det baserat på forskning att uppkomma sjukdomskluster och vågor också inom covid-19-pandemin, se Skegg D. et. al. (2021), Future Scenarios for the COVID-19 Pandemic, The Lancet 307:888-778 (February 27, 2021).

[5] Detta konstateras i de statsförfattningsrättsliga sakkunnigutlåtanden som utarbetats för beredningen av riksdagens grundlagsutskotts utlåtande GrUU 6/2021 gällande regeringspropositionen RP 22/2021 rd, se särskilt Kaarlo Tuoris och Veli-Pekka Viljanens utlåtanden, som finns på https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_22+2021_asiantuntijalausunnot.aspx.

[6] Jfr. Delbetänkandet av Coronakommissionen – en forskningskommitté ledd av Mats Melin, emeritusordförande för Sveriges högsta förvaltningsdomstol – som utvärderar coronaepidemins omfattande spridning i Sverige samt regeringens och myndigheternas verksamhet, SOU 2020:80.

[7] Global Preparedness Monitoring Board betonar även i sin årsberättelse 2020 ett aktivt och deltagande medborgarskap samt vars och ens ansvar i bekämpningen och hanteringen av pandemirisker, se World in Disorder, https://apps.who.int/gpmb/assets/annual_report/GPMB_AR_2020_EN.pdf .

[8] Internationella riskbedömningar behandlades i justitiekanslerns beslut 4.12.2020 om social- och hälsovårdsministeriets och arbets- och näringsministeriets åtgärder och styrning i fråga om upphandling och lagring av skyddsutrustning under coronavirusepidemin, OKV/155/70/2020, s. 11 och tidslinjen för händelserna i begynnelseskedet s. 10–12. Se Harvey Rubin för tidigare beredskapsdiskussion: Future Global Shocks: Pandemics. Report prepared for the OECD/IFP Project on "Future Global Shocks"(2011), https://www.oecd.org/fr/gov/risques/Pandemics.pdf . Den internationella tidslinjen för händelserna finns på EU:s smittskyddsmyndighets webbplats, se https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/timeline-ecdc-response.

effektivisera bekämpningen av pandemirisker har ändå varit långsamt.[9] Beredskapen visade sig vara ett problem också för Finland.[10] I statsrådets framtidsarbete hade man inte undersökt risken med en utbredd pandemi. Begränsningarna i det internationella regelbundna systemet och Europeiska unionens funktionsförmåga som identifierats i prognostiseringen har bidragit till att covid-19-epidemin tillspetsades.[11]

Man hade dock förberett sig internationellt och nationellt. Finland har redan en längre tid aktivt deltagit i ett omfattande internationellt och multilateralt hälsosäkerhetsarbete.[12] Hälsosäkerhet och bekämpning av pandemier är internationella kollektiva nyttigheter. Genomförandet av rätten till hälsa samt främjandet av befolkningens hälsa förutsätter omfattande internationellt samarbete.[13]

Under ledning av social- och hälsovårdsministeriet bereddes den nationella pandemiplanen som utarbetats 2012 för en eventuell pandemi orsakad av influensavirus.[14] Social- och hälsovårdsministeriet och Kommunförbundet utarbetade i samarbete en anvisning som motsvarar internationella rekommendationer och god praxis för aktörerna inom social- och hälsovårdsbranschen utifrån planering av beredskap och kontinuitetshantering. I anvisningen identifierades epidemisituationer som ett av de områden som det rekommenderas att särskilda verksamhetsplaner utarbetas för.[15] Finlands långa tradition inom beredskap, utarbetande av säkerhetsstrategier för samhället och utveckling av modeller för krisledning samt ett gott hälsovårdssystem och en god infrastruktur i samhället liksom en god förvaltning har varit och är även i fortsättningen Finlands styrkor när allvarliga epidemier drabbar landet.[16]

I en kris behövs snabb förmåga till beslutsfattande på ett sätt som väcker förtroende. En uppdaterad lagstiftning och en konsekvent tolkningspraxis av grundlagen samt öppenhet och motivering av besluten och en god förvaltning skapar en grund för detta. I krishantering behövs hela samhällets och den offentliga förvaltningens samt tjänsternas tillräckligt smidiga och flexibla men samtidigt fungerande allmänna ledningsoch förvaltningssystem och infrastruktur.[17]

Samhällets flexibla verksamhet i krissituationer förutsätter förtroende och omfattande samarbete inom den offentliga och privata sektorn samt medborgarsamhället. Arbetsmarknadsorganisationerna har haft en betydande roll när flexibla lösningar har sökts, varmed företag och arbetstagare har kunnat möta de svårigheter som följt av covid-19-pandemin eller till exempel när de möjligheter som företagshälsovården erbjuder har övervägts. De grupper som har varit i den sva-

[9] Se Global Preparedness Monitoring Board GPMB, Annual Report 2020, A World in Disorder, https://apps.who.int/gpmb/assets/annual_report/GPMB_AR_2020_EN.pdf. GPMP är ett expertorgan i anslutning till WHO och som är sammansatt av WHO och Världsbanken, men som verkar fristående från WHO och Världsbanken. Dess uppgift är att främja och säkerställa beredskapen för globala hälsohot.

[10] Se utredningen som beställts av statsrådet, Selvitys koronakriisin aikana toteutetun valtioneuvoston kriisijohtamisen ja valmiuslain käyttöönoton kokemuksista, statsrådets utredning 2021:1, http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe202101212316.

[11] Se beskrivningen av statsrådets gemensamma framtidsarbete och de långsiktiga förändringsfaktorer för den globala miljön som där gestaltats, https://vnk.fi/sv/framtidsarbeteoch de kort över förändringsfaktorer som sammanställts 2019, https://vnk.fi/documents/10616/15754210/Muutostekijakortit_2019.pdf/503cdf7c-1bc2-2ee0-4511-919d6ca5ef45/Muutostekijakortit_2019.pdf.

[12] Se särskilt Global Health Security Agenda, https://ghsagenda.org/.

[13] För covid-19-pandemins del se David Skegg, Peter Gluckman, Geoffrey Boulton, Heide Hackmann, Salim S Abdool Karim, Peter Piot & Christiane Woopen: Future scenarios for the COVID-19 pandemic, The Lancet, Vol. 397, issue 10276, p. 777-778, (February 27, 2021), https://doi.org/10.1016/S0140-6736(21)00424-4.

[14] Kansallinen varautumissuunnitelma influenssapandemiaa varten. Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2012:9.

[15] Se Planering av beredskap och kontinuitetshantering: Anvisning för aktörer inom social- och hälsovården, social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2019:10, se till exempel särskilt s. 43 om de handlingskort som utarbetas för krissituationer.

[16] Gällande säkerhetsstrategi för samhället är från 2017, se https://turvallisuuskomitea.fi/yhteiskunnan-turvallisuusstrategia/

[17] Se Global Preparedness Monitoring Board 2020.

gaste ställningen har dock inte fått sin röst hörd på ett tillräckligt sätt. Man borde ha lyssnat mer till äldre personer, funktionshindrade samt barn och unga.[18] På grund av brådska har man varit tvungen till kompromisser med hörandet, och man har till och med i oändamålsenlig omfattning strävat efter kompromisser när det kommer till krislagstiftningen. Detta har försämrat kvaliteten på regeringspropositionerna.

I covid-19-epidemin har lägesbilden och kunskapsbasen för beslutsfattandet varit bristfälliga och problemen som ska lösas har varit nya. Den information som finns är osäker och motstridig.[19] Detta kommer att vara ett bestående tillstånd. I beslutsfattandet om rätten till en hälsosam miljö och hälsa samt i allmänhet gällande miljö och samhället som helhet är den mänskliga kunskapen begränsad, ofullkomlig, komplicerad och motstridig.[20] I en komplicerad värld saknar många människor enkelheter som skapar en känsla av trygghet och som ger livet struktur. Detta avspeglar sig också i förväntningarna på lagar och lagstiftning; det behövs tydlighet och förståelighet i en osäker och komplicerad miljö. När man i en komplicerad värld eftersträvar en tillräckligt precis reglering kan detaljerna få en väl framträdande roll. Legalism är ett möjligt sätt att söka trygghet gentemot osäkerheten. Lagstiftningen behöver utvärderas konstitutionellt å ena sidan utifrån samhället som helhet och dess behov och å andra sidan utifrån genomförandet av rättssäkerheten och de grundläggande rättigheterna för individer i olika ställning i deras vardag. Olika uppfattningar om lägesbilden avspeglar sig i juridiken i form av problem med tillämpning av lagen. Olika uppfattningar om lägesbilden avspeglar sig i samhällsledningen i form av hinder som verkar svåra att övervinna.

Krisledning av samhället är en omfattande lagberedningsuppgift

År 2020 lämnade regeringen 254 regeringspropositioner till riksdagen. Av dem anknöt 99 direkt till covid-19-epidemin på grundval av ämnesordsindexeringen. Smidigheten och resurserna i lagberedningen samt i lagstiftningsarbetet i riksdagen och statsrådet, som bereder förslagen till riksdagen, är ytterst viktiga i krisledning.

En betydande mängd av de regeringspropositioner, statsrådets förordningar och beslut samt principbeslut som gäller krishantering har behandlats i en betydligt mer brådskande ordning än vanligt. Justitiekanslern gav sammanlagt 104 utlåtanden i anslutning till den föregripande lagövervakningen år 2020 och dessutom gjordes 77 förhandsgranskningar av lagförslag. Av förhandsgranskningarna var hälften regeringspropositioner och hälften statsrådets förordningar. I cirka 15 procent av de ärenden som behandlades i statsrådet konsulterade ministeriet som hade beredningsansvaret justitiekanslersämbetet innan föredragningslistan för statsrådets allmänna sammanträde delades ut. År 2020 behandlades 1 686 ärenden vid statsrådets 98 allmänna sammanträden.

Ministeriernas begäranden att få rättsliga uppgifter och utlåtanden i enlighet med 108 § i grundlagen har också sysselsatt justitiekanslern och justitiekanslersämbetet. Gällande givande av

[18] Se människorättsdelegationens rekommendationer, Människorättsdelegationens utlåtanden och ställningstaganden 3/2020, s. 15 och s. 21.

[19] Grundlagsutskottets utlåtanden GrUU 30/2020 rd, s. 11–12 och GrUU 44/2020 rd, s. 5–6. Ur en internationell synvinkel Isabella Röhrling, Claudia Habl & Herwig Ostermann, The Advisors' Dilemma; Informed Decision Making in Times of Limited Evidence, Eurohealth, Vol. 26, No 3 (2020), 10 – 13, https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/338877/Eurohealth-26-3-2020-eng.pdf

[20] Om miljöinformationens och därmed det demokratiska beslutsfattandets vanligaste rättsliga problem se Emily Barritt, The Foundations of Aarhus Convention, Environmental Democracy, Rights and Stewardship, Hart 2020, s. 46 och 50–53.

upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor enligt vad som föreskrivs i 108 § 2 mom. i grundlagen har man i praktiken betonat den princip som framkommer ur motiveringarna till bestämmelsen i fråga i den nuvarande grundlagen och i statsrådets ministerns handbok enligt vilken det givande av upplysningar och utlåtanden som föreskrivits justitiekanslern avser förhandstolkningar om hur ett ärende kommer att bedömas i laglighetsövervakningen.[21] Övrig juridisk rådgivning hör inte till justitiekanslerns uppgifter. Justitiekanslern deltar inte i beredning och kan inte korrigera brister i beredningen. Beredningen omfattas av det föredragandes ansvar som föreskrivs i 118 § i grundlagen och dessutom har ministeriets kanslichef ansvar för lagberedningens kvalitet i enlighet med 45 § i statsrådets reglemente (262/2003). Den interna styrningen och övervakningen samt kvalitetssäkring av statsrådets och dess ministeriers beredningsarbete är viktiga och ännu viktigare i undantagsförhållanden.

I undantagsförhållanden föreligger en risk för missbruk av undantagsbefogenheter samt överskridning av befogenheter och den prövningsrätt som dessa medför i strid med nödvändighetsprincipen och proportionalitetsprincipen eller principen om lagbundenhet enligt 2 § 3 mom. i grundlagen. Risken är att myndighetsverksamheten är för passiv, försiktig eller långsam. Befogenheterna används inte på ett behövligt sätt eller myndigheterna inleder inte tillräckliga åtgärder för att genomföra och säkerställa de grundläggande rättigheterna och andra rättigheter. På grundval av grundlagen är det klart att en myndighet utnyttjar lagstadgade befogenheter då de fastställda förutsättningarna för utnyttjandet uppfylls. Den offentliga makten har en skyldighet att säkerställa genomförandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. [22]Ledarskap och skyldigheten att inleda tillräckliga åtgärder har diskuterats inom laglighetsövervakningen, till exempel i justitiekanslerns beslut om styrning av lagringen och upphandlingen av skyddsutrustning[23], den biträdande justitiekanslerns beslut om ledning av covid-19-skyddsåtgärder på flygplatserna [24]samt justitiekanslerns beslut om begränsningar gällande gränsöverskridande trafik[25].

Lagen om smittsamma sjukdomar och beredskapslagen har inte skrivits för en pandemi

Lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016) är avsedd som en rättslig grund för bekämpning av allvarliga och allmänfarliga smittsamma sjukdomar. Lagen innehåller ett lednings- och styrningssystem för bekämpningen.[26] Under covid-19-epidemin har det flera gånger uppstått behov av att göra ändringar i lagen om smittsamma sjukdomar. Bland de största problemen med lagen om smittsamma sjukdomar är det delvis detaljerade regleringssättet. Lagen är också skriven på ett svårförståeligt sätt.[27] På grund av dessa omständigheter är lagen inte lätt att tolka under nya förhållan-

[21] RP 1/1998 rd, s.166. Ministerns handbok 2019, statsrådets publikationer 2019:21, s. 55–56, http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-744-4.

[22] Ärendet berörs i justitiekanslerns beslut 21.9.2020 om social- och hälsovårdsministeriets anvisning till regionförvaltningsverken om begränsning av offentliga tillställningar och allmänna sammankomster, OKV/1726/10/2020. Ärendet konstateras tydligt i grundlagsutskottets utlåtande GrUU 7/2021 rd, stycke 10.

[23] Justitiekanslerns beslut 4.12.2020 om social- och hälsovårdsministeriets och arbets- och näringsministeriets förfaranden för styrning av lagringen och upphandlingen av skyddsutrustning inför en pandemi,OKV/155/70/2020.

[24] Biträdande justitiekanslerns beslut 20.10.2020 om myndigheternas åtgärder i coronavirusverksamhet på Finlands flygplatser, OKV/433/70/202.

[25] Justitiekanslerns beslut 1.10.2020 om statsrådets beslut angående gränsbevakning, OKV/61/10/2020.

[26] Betydelsen av ledarskapssystemet och ledningsskyldigheten i enlighet med lagen om smittsamma sjukdomar betonas i den biträdande justitiekanslerns avgörande om myndigheternas åtgärder på Finlands flygplatser 20.10.2020, OKV/433/70/2020.

[27] GrUU 10/2021 rd, stycke 9.

den. Lagen har inte beretts för en situation där hälso- och sjukvårdssystemets och till exempel smittskyddsläkarnas kapacitet är allvarligt hotad eller prövad.[28] De bestående befogenheterna att ingripa för att förhindra spridning av en smittsam sjukdom fokuserar i lagen om smittsamma sjukdomar på de offentliga verksamheterna. För begränsning av privat näringsverksamhet för att hindra spridning av covid-19-epidemin görs talrika temporära ändringar i lagen om smittsamma sjukdomar under våren 2021. Grundlagsutskottets utlåtandepraxis gällande dem är i princip betydande för de konstitutionella principerna angående hantering av undantagssituationer och undantagsförhållanden.[29]

Medicinska och epidemiologiska scenariogranskningar berättar att vi torde få leva med covid-19-risken och -bekämpningen eventuellt ännu i flera år.[30] Det finns hundratusentals andra virus i naturen som eventuellt kan orsaka en pandemi i den närmaste framtiden. I fåglar och däggdjur torde det leva 1,7 miljoner okända virus, varav 600 000–800 000 kan smitta människor. Sjukdomar som smittar från djur till människor, zoonoser, har orsakat cirka 70 procent av epidemierna.[31] Det är motiverat att även i framtiden satsa på identifiering och bekämpning av zoonoser samt hantering av risker i anslutning till dem både internationellt och i Finland. Efter covid-19-epidemin är det nödvändigt att bereda bestämmelserna i lagen om smittsamma sjukdomar utifrån hur den privata näringsverksamheten och frihetsrättigheterna kan balanseras i förhållande till den grundläggande rättigheten till hälsa och skyddet av den, samt den bekämpning och det förhindrandet av spridningen av smittsamma sjukdomar som skyddet av befolkningens hälsa förutsätter. Det behövs pandemibestämmelser i lag eller det är motiverat att bereda en skild pandemilag för eventuella allvarliga pandemier. Lagen om smittsamma sjukdomar behöver utöver pandemibestämmelserna också i övrigt revideras som helhet.[32]

Beredskapslagens styrka är ett fungerande rättsstatligt kontrollsystem. Där har riksdagens grundlagsutskott en central roll. Fördelen med beredskapslagen är en på förhand övervägd delegering av lagstiftningsmakten. I en krissituation finns det inte nödvändigtvis tid för en omfattande lagberedning. Färdiga krisbestämmelser skapar stabilitet i en folkstyrd rättsstat. Säkerställande av grunderna för rättsstaten förutsätter enligt grundlagsutskottets uppfattning en stabil och fungerande lagstiftning.[33] Beredskapslagen har i första hand beretts för militära kriser och mycket allvarliga störningar i näringslivet. Bestämmelserna om ekonomiska undantagsförhållanden är kanske inte till alla delar aktuella i det nuvarande näringslivet och förhållandena med medlemskap i Europeiska unionen. Beredskapslagen saknar även egentliga bestämmelser som beretts specifikt för behoven vid en allvarlig pandemi. De bemyndiganden att utfärda förordningar som ges i beredskapslagen är delvis vaga. Dessutom kräver tillämpningsförordningarna i varje fall tillräcklig beredning också i brådskande situationer. I fråga om tillämpningsförordningar är riks-

[28] Se GrUU 44/2020 rd, s. 3 och GrUB 11/2020 rd, s. 5. Se även GrUU 7/2021 rd mer allmänt, där behov av regleringar i lagen om smittsamma sjukdomar konstateras.

[29] GrUU 44/2020 rd om regeringspropositionen RP 245/2020 rd.

[30] Se David Skegg et. al.: Future scenarios for the COVID-19 pandemic, The Lancet, Vol. 397, issue 10276, p. 777-778, (FEBRUARY 27, 2021), https://doi.org/10.1016/S0140-6736(21)00424-4.

[31] Se Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES): Escaping the 'Era of Pandemics'. Se även IPBES (2020) Workshop Report on Biodiversity and Pandemics of the Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. Daszak, P., das Neves, C., Amuasi, J., Hayman, D., Kuiken, T., Roche, B., Zambrana-Torrelio, C., Buss, P., Dundarova, H., Feferholtz, Y., Foldvari, G., Igbinosa, E., Junglen, S., Liu, Q., Suzan, G., Uhart, M., Wannous, C., Woolaston, K., Mosig Reidl, P., O'Brien, K., Pascual, U., Stoett, P., Li, H., Ngo, H. T., IPBES secretariat, Bonn, Germany, DOI:10.5281/zenodo.4147317.

[32] Revideringsbehovet förs även fram i grundlagsutskottets utlåtandepraxis, se GrUU 9/2021, stycke 16–17.

[33] GrUB 11/2020 rd, s. 6.

dagens påverkningsmöjligheter onödigt begränsade. Beredskapslagen behöver också utvärderas ur perspektiven för behov och förfaranden i fråga om sådant smidigt ledarskap inom statsförvaltningen och vidare inom den offentliga förvaltningen samt hela samhället som behövs i en kris och som ändå respekterar den folkstyrda rättsstaten. Utnyttjande av befogenheterna i enlighet med beredskapslagen eller godkännande av en lag som omfattar temporära undantag från de grundläggande rättigheterna i enlighet med 23 § i grundlagen kräver inte kvalificerad majoritet i riksdagen. Detta ger en stor flexibilitet i riksdagens beslutsfattande i en krissituation, under förutsättning att lagberedningen fungerar, landet har en regering som åtnjuter förtroendet av en majoritet i riksdagen och grundlagsutskottet internt är beslutsfört att sköta den uppgift som föreskrivs för det i 74 § i grundlagen och som särskilt framhävs i krissituationer. Kravet på en kvalificerad majoritet skulle framhäva en hög tröskel för att tillgripa exceptionella befogenheter och undantag från de grundläggande rättigheterna.[34]

I en konstitutionell bedömning är det värt att fråga sig om garantierna för säkerställande av en demokratisk rättsstat är tillräckliga. I Sverige förs samma överläggningar om ändring av grundlagen och säkerställande av de högsta domstolarnas ställning i ett parlamentariskt kommittéarbete.[35] Vid sidan om kvalificerade majoriteter är domstolarnas roll en väsentlig fråga i efterkontrollen av grundlagsenligheten. I Finland återgår man till frågan om huruvida uppenbarhetskravet i 106 § i grundlagen är berättigad. Det skulle vara motiverat att överväga att upphäva uppenbarhetskravet i 106 § i grundladen med beaktande av den konstitutionella beständigheten i kristider och även ur andra perspektiv. Det är lika motiverat som diskussionerna om kvalificerade majoriteter för godkännande av lagar som omfattar temporära undantag från de grundläggande rättigheterna i enlighet med 23 § i grundlagen.

Försiktighetsprincipen, som skulle styra förebyggande pandemibekämpningsåtgärder, har inte med tanke på tillämpningen av lagen skrivits ut tillräckligt tydligt i vare sig lagen om smittsamma sjukdomar eller beredskapslagen. Jag anser det vara viktigt att utvecklingsbehoven inom lagstiftningen sammanställs utifrån de aktuella undantagsförhållandena genast då krissituationen har blivit lugnare. Beredningen bör göras med noggrant övervägande och på bred front men raskt, till exempel i en parlamentarisk kommitté. Detta gäller såväl den ändring av beredskapslagen som redan inletts i justitieministeriet som revideringen av lagen om smittsamma sjukdomar genom att i den inkludera bestämmelser om pandemi eller genom att stifta en separat pandemilag. Dessa revideringar borde inte begravas under övriga lagstiftningsprojekt.

Samarbete mellan ministerierna och myndigheterna behövs vid krisledning

På grundval av 67 § 2 mom. och 68 § i grundlagen är det ministeriets uppgift att inom sin behörighet bereda de ärenden som avgörs vid statsrådets allmänna sammanträde och att se till att förvaltningen fungerar som den bör. Uppgiften innebär att sköta om verkställandet av lagstiftningen och statsrådets beslut samt att styra och övervaka den underlydande förvaltningen.[36] De i grundlagen föreskrivna ansvaren ministerierna har omfattar en allmän beredskapsskyldig-

[34] GrUB 11/2020 rd, s. 6.

[35] Se nedan kapitel 5 i denna berättelse, Rätt till en rättvis rättegång, underkapitel justitiekanslern som oberoende garant för domstolarna. Se s. 108.

[36] RP 1/1998 rd, s.118-119.

het som föreskrivs mer detaljerat i beredskapslagen, skyldigheter att systematiskt bekämpa smittsamma sjukdomar som föreskrivs mer detaljerat i lagen om smittsamma sjukdomar samt skyldigheten enligt 22 § i grundlagen att säkerställa genomförandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Grundlagen förutsätter att statsrådet och ministerierna fortlöpande och aktuellt prognostiserar pandemi- och epidemiriskerna samt upprätthåller aktuell riskhantering och aktuell styrning och uppföljning av beredskapen.[37] Ministeriets uppgifter och skyldigheter omfattar en självständig lagberedning för att korrigera brister i lagstiftningen samt tillgodose de grundläggande rättigheterna. Tjänstemannaledningen ska utan separata uppdrag från den politiska ledningen ombesörja en tillräcklig, adekvat allokerad, fortlöpande och rask lagberedning och verkställandet av de lagar som riksdagen godkänt samt samarbete med de andra ministerierna. Samarbetet mellan statsrådets ministerier samt mellan ministerierna och olika ämbetsverk inom statsförvaltningen har delvis varit haltande såväl i lagberedningen som i den övriga verksamheten. Detta har medfört svårigheter för statsrådets verksamhet och sjukdomsbekämpningen. Smidigt samarbete krävs för att en sådan bedömning av åtgärders sammantagna fördelar och nackdelar, som fordrats i grundlagsutskottets praxis och justitiekanslerns laglighetsövervakning, kan lyckas. Bedömningen av sammantagna fördelar och nackdelar är en del av den konstitutionella bedömningen av ett balanserat tillgodoseende av de grundläggande rättigheterna samt nödvändigheten och proportionaliteten av begränsningarna i de grundläggande rättigheterna.[38] Också med detta har det funnits svårigheter under coronakrisen.

Den snabba takten försätter beslutsfattarna och laglighetsövervakaren i en besvärlig situation

I krisledningen har man ofta gjort kompromisser med tidtabellen för föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträden och därmed såväl ministrarnas möjlighet att sätta sig in i ärendena som den tid som reserverats för laglighetsövervakning, och beslut har fattats i mycket snabb takt på extra sammanträden. Riksdagens grundlagsutskott kan inom sin uppgift som föreskrivs i 74 § i grundlagen i väsentlig utsträckning inverka på den tid som utskottet har till sitt förfogande för att sköta sin uppgift. Situationen är en annan i justitiekanslerns laglighetsövervakning. Statsrådets beslutsfattande väntar i regel inte på justitiekanslerns laglighetsövervakning i enlighet med 108 § och 111 § 2 mom. i grundlagen. I den snabba laglighetsövervakningen av statsrådets allmänna sammanträden kan man inte fördjupa sig i flera olika experters synvinklar på samma sätt inom ett förslag. Detta är möjligt i grundlagsutskottets arbete. I praktiken kan justitiekanslern inom vissa gränser påverka att ärendet återremitteras till beredningen på grund av halvfärdighet. Det vore bra att diskutera huruvida man borde kräva återremitterande av ett ärende till beredning med en lägre tröskel än med den nuvarande, rätt vedertagna praxisen. Då uppstår även frågan om hur man ska förfara om begäran om tilläggstid för beredning inte iakttas. I sista hand måste man överväga justitiekans-

[37] Den biträdande justitiekanslerns beslut 20.10.2020 om myndigheternas åtgärder i coronavirusverksamheten på Finlands flygplatser, OKV/433/70/2020; justitiekanslerns beslut 1.10.2020 om statsrådets beslut angående gränsbevakning, OKV/61/10/2020, och justitiekanslerns beslut 4.12.2020 om social- och hälsovårdsministeriets och arbets- och näringsministeriets förfaranden för styrning av lagringen och upphandling av skyddsutrustning inför en pandemi, OKV/155/70/2020.

[38] Se GrUB 9/2020 rd, s. 4.

lerns laglighetsanmärkning som föreskrivs i 112 § i grundlagen och tillämpningströskeln för användandet av uttalandet samt huruvida det skulle vara motiverat att tillämpa den nuvarande rätt vedertagna praxisen om givande av uttalande med en något lägre tröskel än 112 § i grundlagen avser.

Beslutsfattandet på den regionala nivån har visat sig vara problematiskt

I bekämpningen av en allmänfarlig smittsam sjukdom behövs samarbete och tydlig myndighetsverksamhet inom en större region än kommunen. Strukturerna och organisationen inom den regionala verksamheten är splittrade i Finland. Säkerställandet av en hälsosam miljö och den rätt till en hälsosam miljö som avses i 20 § i grundlagen kräver omfattande samarbete och ett starkt anammande med genomslagsprincipen av den hälsosamma miljöns perspektiv till en del av samhällets och förvaltningens strukturer och funktioner. Den nuvarande förvaltningsstrukturen tryggar inte detta tillräckligt.

De problem som en splittrad förvaltning orsakat har reparerats genom myndighetssamarbete som omfattas av principerna om god förvaltning i enlighet med 10 § i förvaltningslagen. Samarbete har en central position i social- och hälsovårdsministeriets och Kommunförbundets gemensamma anvisning för aktörerna inom social- och hälsovårdsbranschen om planering av beredskap och kontinuitetshantering.[39] På grundval av den verksamhetsplan som förordats genom ett principbeslut av statsrådet och i enlighet med social- och hälsovårdsministeriets detaljerade anvisningar har regionalt myndighetssamarbete organiserats i sjukvårdsdistrikten för stödjande av beredning av regionala åtgärder som föreskrivs i lagen om smittsamma sjukdomar och för sammanställande av en lägesbild samt för säkerställande av beredning av tillräckliga, sammanjämkade beslut.[40] Myndighetssamarbete är enligt de allmänna principerna i förvaltningslagen en del av god förvaltning. Samarbetet får inte leda till att ansvaret för beredningen och beslutsfattandet blir dunkla eller oklara. Varje myndighet utnyttjar i sista hand självständigt den makt som enligt lagen hör till den och ansvarar för sina åtgärder. Varje myndighet ansvarar för att den utan dröjsmål och aktivt sköter sin uppgift. Ministeriet kan ge allmänna anvisningar och föreskrifter om utförandet av förvaltningsuppgifterna till underlydande ämbetsverk, men kan inte bestämma hur ett enskilt förvaltningsärende ska avgöras.[41] För allmänheten är det inte nödvändigtvis klart vilken roll och vilka befogenheter respektive myndighet har.[42]

Slutsatser för framtiden

Med beaktande av kristoleransen har en aktuell allmän lagstiftning och speciallagstiftning även en väsentlig betydelse för hela samhällets anpassnings- och förvandlingsförmåga samt för den folkstyrda rättsstatens beständighet. Man kan bedöma att den rätt till en hälsosam miljö som avses i 20 § i grundlagen och olika dimensioner av dess genomförande i framtiden kommer att vara allt viktigare i samhället och rättsord-

[39] Se Planering av beredskap och kontinuitetshantering: Anvisning för aktörer inom social- och hälsovården, social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2019:10, kap. 5 s. 50–56.

[40] Se social- och hälsovårdsministeriets anvisningsbrev 10.9.2020 Alueelliset tartuntatautien torjunnan toimenpiteet ja palelujärjestelmän varautuminen, VN/20160/2020.

[41] Statsrådets justitiekanslers beslut 21.9.2020 om social- och hälsovårdsministeriets anvisning till regionförvaltningsverken om begränsning av offentliga tillställningar och allmänna sammankomster, OKV/1726/10/2020.

[42] Se ovan nämnda justitiekanslers beslut 21.9.2020, OKV/1726/10/2020.

ningen. Statsrådet måste inom ramen för grundlagen kunna leda landet och förvaltningen effektivt i krissituationer. I krisledningen framhävs statsrådets förmåga till en snabb och ministerieöverskridande lagberedning. I lagberedningen måste det finnas kompetens att producera avgränsade och exakta lagar i enlighet med de allmänna grunderna för begränsning av de grundläggande rättigheterna och särskilda grunder för begränsning av specifika grundläggande rättigheter samt att också snabbt kunna producera detaljerade motiveringar som preciserar åtgärdernas sammantagna fördelar och nackdelar. Det har framkommit svagheter i dessa kompetenser. Det har framkommit många brister i vår lagstiftning. Svagheterna kan korrigeras med systematiskt arbete. I enlighet med principen för det lärande samhället bidrar laglighetsövervakningen med sina egna observationer som stöd också för detta arbete. Krisen har dock visat att en fungerande folkstyrd rättsstat med systematiskt ombesörjd god förvaltning och verkställda grundläggande rättigheter står fast även när den möter allvarliga kriser.

Mikko Puumalainen

Justitiekanslern som upprätthållare och utvecklare av rättsstaten

En hållbar rättsstat bygger på välfärd, grundläggande och mänskliga rättigheter och rätt till demokratiskt inflytande. Den tar också hänsyn till kommande generationers rättigheter, eftersom de också ska få leva i en rättsstat.

Rättsstaten kan dock upprätthållas genuint endast om medborgarna litar på att myndigheterna handlar lagenligt och med respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Utan detta kommer rättsstaten att urholkas och det enda som återstår är den starkes rätt, ett delat folk och tomt tal.

Rättsstaten måste därför vara baserad på inte enbart värdefulla mål och åtaganden, utan också på trovärdiga garantier för att de förverkligas. Myndighetsverksamheten ska vara ansvarsfull och den ska övervakas. I grundlagen föreskrivs det bl.a. om rättsstatsprincipen, tjänstemännens ansvar för tjänsteutövning och laglighetsövervakning.

Laglighetsövervakningen tjänar en hållbar rättsstat. Den kan ses som en kombination av å ena sidan upprätthållande av rättsstaten och å andra sidan åtgärder på eget initiativ i syfte att utveckla rättsstaten. Båda stärker förtroendet för rättsstaten.

Rättsstaten upprätthålls genom att man behandlar medborgarnas juridiska missnöje och misstankar gentemot myndigheternas verksamhet. De fel som begåtts i myndighetsverksamheten utreds rättvist och man ingriper i felaktigheterna. Detta är traditionell laglighetsövervakning där ett enskilt myndighetsförfarande och dess lagenlighet granskas. Merparten av de ärenden som laglighetsövervakaren behandlar är sådana. Laglighetsövervakning innebär att man ingriper i de missförhållanden inom förvaltningen och rättskipningen som enskilda medborgare upplevt, men den beaktar också ett annat perspektiv, nämligen den ansvariga tjänstemannens. Rättvisan och skyddet av god förvaltning måste också utredas och omotiverad kritik som riktats mot tjänstemännen bekämpas. Det hör också till rättsstaten.

Justitiekanslerns laglighetsövervakning har redan länge haft som mål att på bredare front än i enskilda fall påverka förvaltningen och styrningen av den. Vi talar om ett strukturellt perspektiv som syftar till att utvidga laglighetsövervakningens konsekvenser till en större grupp människor och även till framtiden. I de enskilda avgörandena om laglighetsövervakning uppmärksammas allt oftare förutom bedömningen av fallet även korrigeringen och ibland till och med gottgörelsen av det fel som skett samt översynen av anvisningar eller utbildning och de eventuella behoven att ändra lagstiftningen. Genomföran-

det av dessa följs också upp genom att myndigheten ombeds rapportera om sina åtgärder inom utsatt tid.

Det räcker alltså inte med att rättsstaten bara upprätthålls genom att undersöka enskilda, tidigare händelser. Rättsstaten måste också utvecklas kontinuerligt. Dessa åtgärder gäller ofta lagstiftning, styrning av förvaltningen, resurser och verksamhetskultur. Genom att identifiera problem i dessa fall kan man också uppnå omfattande effekter och att sätta sig in i problemen har ofta större effekt än i de enskilda fallen. Då utvecklas också rättsstaten.

I utvecklingsarbetet utnyttjas justitiekanslerns unika ställning i rättsstatshelheten. På detta sätt får man en mångsidig helhetsbild av den offentliga maktens åtgärder, dess olika nivåer, enskilda händelser och sambanden mellan dessa. I en rättsstat skapar de planer, författningar och enskilda förvaltningsbeslut som baserar sig på dem en koherent helhet. Vid den strukturella laglighetsövervakningen försöker man urskilja detta och se hur de olika delarna påverkar varandra. Genom att ingripa i de problem som finns i dem kan man få till stånd mer omfattande effekter än enskilda, avgränsade händelser. Detta gynnar både dem som berörts av ett enskilt myndighetsfel och dem som inte ens behöver uppleva det.

I justitiekanslerns unika ställning ingår också en slags tudelning; det handlar å ena sidan om statsrådsövervakning och å andra sidan om rättsövervakning. Grovt taget övervakar justitiekanslern i det förstnämnda fallet lagligheten i statsrådets verksamhet när statsrådet behandlar t.ex. lagstiftningsförslag som lämnas till riksdagen. I det senare fallet, dvs. inom rättsövervakningen, är det domstolarna, myndigheterna och de som sköter offentliga uppdrag som är föremål för övervakning när lagstiftningen verkställs. Vid rättsövervakning övervakas således bl.a. hur riksdagens beslut verkställts inom förvaltningen.

Rättsövervakningsperspektivet gör det möjligt för oss att också i statsrådsövervakningen utnyttja den kunskap om medborgarnas erfarenheter och myndigheternas verksamhet som inhämtats inom rättsövervakningen samt de juridiska bedömningar som vi gjort i våra egna avgöranden. T.ex. när vi ger utlåtanden om lagstiftningsförslag är denna information värdefull och ger utlåtandena praktisk trovärdighet. På så sätt kan det arbete vi gör inom rättsövervakningen genom oss få en återspegling i lagstiftningsarbetet och därigenom större bärkraft.

Oftast kommer problemen bäst fram genom enskilda människors erfarenheter. Det är nödvändigt att laglighetsövervakaren kan behandla människors eller sammanslutningars erfarenheter av myndighetsverksamhet. Om inte klagomål behandlas är det svårt att vara trovärdig och sakkunnig i laglighetsövervakningen. Man ska känna till människornas och myndigheternas vardag.

Laglighetsövervakningen sker alltså i växelverkan med kunderna och genom att utnyttja den information och de uppslag som vi fått av dem. I dialogen deltar ibland andra aktörer, såsom andra myndigheter och icke-statliga organisationer. Ett avgörande i ett enskilt fall går att tillämpa allmännare. Naturligtvis är inte all dialog relevant i strukturella frågor eller annars juridiskt, men den är av stor betydelse för samhällsfreden i rättsstaten och för individernas upplevelse av rättvisa. Laglighetsövervakarens sakkunniga och motiverade ställningstagande om huruvida lagen har iakttagits i myndighetsverksamheten har här stor betydelse.

Det individuella och det strukturella perspektivet ovan har också en sammanvävd tidsmässig dimension. Laglighetsövervakaren undersöker vad som har hänt och om det har skett lagligt. Laglighetsövervakaren försöker också bidra till att det som varit lagstridigt inte längre sker på nytt.

Grundförutsättningar och begränsningar för justitiekanslerns uppgift

En central förutsättning för att upprätthålla och utveckla rättsstaten är justitiekanslerns självständighet, oberoende och höga juridiska sakkunskap. Laglighetsövervakaren ska kunna göra sin bedömning av behövliga åtgärder utan ingripande utifrån. Å andra sidan är också en oberoende aktör , såsom laglighetsövervakaren, en del av den helhet av rättsstaten som innefattar öppenhet, diskussion och ansvarighet. Laglighetsövervakarens avgöranden är offentliga och kan läsas av alla. De diskuteras, och diskussionen är ibland mycket kritisk.

Utifrån diskussionen ska laglighetsövervakaren vara beredd att ändra sina bedömningar och sin verksamhet, om det finns skäl till det. Ibland är det svårt att i diskussionen förstå särdragen i laglighetsövervakarens verksamhet och de begränsningar som de ger upphov till. De skiljer sig t.ex. väsentligt från domstolarnas eller förvaltningens avgörandeverksamhet. Vid laglighetsövervakningen gäller bedömningen om myndigheten har iakttagit de förfaranden och begränsningar av prövningsrätten som föreskrivs i lagen, dvs. om myndigheten har utövat sin prövningsrätt på rätt sätt. Laglighetsövervakaren utövar däremot inte denna prövningsrätt som enligt lag hör till myndigheten och bedömer för myndighetens räkning vad som kunde ha varit en möjlig lösning. För att inte tala om att ändra eller upphäva den. För detta ändamål finns de egentliga rättsmedlen.

Förenklat uttryckt bedöms om förvaltningen i sin verksamhet iakttagit principerna och förfarandena för god förvaltning samt de tvingande reglerna i speciallagstiftningen, men inte själva det ärende som har avgjorts med stöd av dessa regler. I rättskipningen görs motsvarande åtskillnad mellan å ena sidan domarens prövningsrätt och å andra sidan tvingande regler. Exempelvis utövar en domare sin lagliga prövningsrätt när domaren mäter ett straff som lämpar sig i ett fall, men överträder den när domaren i ett normalfall dömer ut mer än vad straffskalan enligt strafflagen tillåter. Sammanfattat använder domare och förvaltningstjänstemän med stöd av förfarande- och behörighetsbestämmelserna sin prövningsrätt när de avgör ärenden som hör till dem i sin helhet, och laglighetsövervakaren bedömer hur denna prövningsrätt har använts. Till den del den har varit lagenlig ingriper laglighetsövervakaren inte i den. Beslut som en tjänsteman fattar inom ramen för sin prövningsrätt strider inte mot tjänsteplikten. Om domarens eller förvaltningsmyndighetens avgörande utgör en helhet av förfaranden och en innehållsmässig bedömning baserad på behörighet, gäller laglighetsövervakarens avgörande endast en del av denna helhet.

Till laglighetsövervakarens uppgifter hör också att beakta diskussionen och bedöma dess betydelse, men också detta ska göras självständigt och oberoende. Man måste ta lärdom av avgöranden som gett upphov till en intensiv diskussion och direkt missförstånd, men att diskussionen är kritisk i sig är inte en grund för en innehållsmässig omprövning av själva avgörandet. Kommunikationen kan dock alltid utvecklas. Ibland är de ovan beskrivna avgränsningarna inte alltid enkla att förstå för den som inte är van vid att läsa laglighetsövervakarens avgöranden, i synnerhet om avgränsningarna inte har någon uttrycklig och utskriven betydelse i avgörandena. Med tanke på kommunikationen är det svårt att på förhand bedöma vilka avgöranden som särskilt borde åskådliggöras så att en eventuell kritiker förstår de bakomliggande avgränsningarna och när det inte har så stor betydelse. Det finns dock sådana avgöranden vars huvudsakliga innehåll är att informera om att laglighetsövervakaren saknar

behörighet i ärendet. De är däremot skrivna från den utgångspunkten.

Avgörandena om laglighetsövervakning baserar sig på ett rättvist förfarande där rättssäkerheten tillgodoses. Om det beslutas att en utredning ska inledas, ska den myndighet och tjänsteman som klagandens klagomål gäller höras. Utredningen riktas och avgränsas öppet i begäran om utredning och i bilagorna till den. Det viktigaste av dessa är själva klagomålet. Avgränsningen är väsentlig med tanke på tjänstemannens rättsskydd, eftersom tjänstemannen då vet vilken bedömning hen förväntas svara på. Själva avgörandena motiveras också omsorgsfullt och i den omfattning som ärendet kräver. I de mest krävande fallen kräver detta mycket subtil avvägning.

Öppenheten i processen, rättssäkerhetsgarantierna och att avgörandet bildar en sammanhängande och logisk helhet begränsar kommunikationen väsentligt. Alla förklaringar i efterhand eller enskilda frågor eller uttryck som tas ut ur sitt sammanhang äventyrar dessa väsentliga grundläggande element och gör att avgörandena också kan tolkas fel. Den grundläggande utgångspunkten för kommunikationen är att avgörandena i sig är tillräckliga. I detta avseende har laglighetsövervakaren en mycket likadan ställning som domaren.

Upprätthållande och utveckling av rättsstaten: exempelfall om våld i nära relationer och laglighetsövervakning

Det är allmänt känt att våld i nära relationer och familjevåld mot kvinnor i Finland är allvarliga och utdragna problem i anslutning till de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt grundlagen övervakar justitiekanslern vid skötseln av sitt uppdrag tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Justitiekanslern övervakar således hur myndigheterna fullgör sina skyldigheter enligt lag och internationella förbindelser för att bekämpa våld mot kvinnor och våld i hemmet.

Dessa skyldigheter ingår i förundersökningslagen och Europeiska unionens s.k. offerdirektiv [43]och senast i den så kallade Istanbulkonventionen.[44] En expertgrupp som övervakar genomförandet av konventionen, Grevio, besökte Finland i början av hösten 2019.[45] Jag hördes av expertgruppen.

Särskilt besöket, rapporten om det och de diskussioner som jag förde i samband med det visade i vilken utsträckning laglighetsövervakaren kan dra nytta av arbetet i de organ som utövar tillsyn över internationella förpliktelser. När jag därefter gjorde laglighetsövervakningsbesök hos Polisstyrelsen och polisinrättningen i Östra Nyland var ett av diskussionsämnena dessa myndigheters åtgärder för att verkställa Istanbulkonventionen och mera allmänt för att bekämpa våld i nära relationer mot kvinnor och våld i hemmet.

Under 2018 och 2019 fattade jag också beslut där jag granskade polisens verksamhet och anvisningar i synnerhet för att tillgodose rättigheterna för brottsoffer som utsatts för våld i nära relationer.[46] Det första beslutet gällde bedömningen av en enskild händelse och således i första hand traditionell laglighetsövervakning, dvs. upprätthållande av rättsstaten enligt den ovan nämnda

[43] 4 kap. 18 § i förundersökningslagen (10/2016), Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU om miniminormer för brottsoffers rättigheter, stöd och skydd.

[44] Europarådets konvention upprättad i Istanbul den 11 maj 2011 om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet, FördrS 53/2015, i kraft i Finland 1.8.2015

[45] Artikel 66.1 i Istanbulkonventionen: Expertgruppen för bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (nedan "Grevio") övervakar hur parterna verkställer denna konvention.

[46] Jag har närmare granskat dessa beslut i justitiekanslerns berättelser för 2019 (B 12/2020 rd, s. 155-157) och 2018 (B 2/2019 rd, s. 175-177).

indelningen. I den bedömdes lagenligheten av föremålet för klagomålet, dvs. polisens förfarande. Rättsstatens utveckling var dock också närvarande, eftersom vi i vårt beslut också hade tillgång till anvisningar som lämpade sig för fallet med polisen. Vi bedömde hur de hade följts i det aktuella fallet, men preliminärt också om de var förenliga med ovan nämnda skyldigheter.

Med tanke på laglighetsövervakningen var det ovanligt att klagan över myndighetens verksamhet hade anförts av en icke-statlig organisation som ansvarar för skyddet av våldsoffer och inte av den person som var föremål för myndighetens behandling. Detta är inte överraskande med tanke på själva fenomenet, eftersom offren för våld i nära relationer ofta inte förmår söka hjälp för sig själva, än mindre visa missnöje med myndigheternas åtgärder. Denna icke-statliga organisation gjorde en stor insats för att främja de grundläggande rättigheterna genom att ta upp denna fråga till prövning och därigenom göra mig uppmärksam på den.[47] Sådan hjälp för laglighetsövervakaren är oersättlig.

I det senare beslutet uppmärksammades de anvisningar om besöksförbud, handledande av brottsoffer och medling i brottmål som Polisstyrelsen utfärdat och som trädde i kraft i början av 2019[48] samt innehållet i polisens utbildning i bekämpning av våld i nära relationer och utbildningens riksomfattande enhetlighet. I beslutet var det fråga om laglighetsövervakarens eget initiativ, vars syfte var att ingripa i strukturella brister i myndighetsverksamheten som har särskild betydelse med tanke på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

I båda ärendena baserade sig utredningen på polisens och Polisstyrelsens utredningar och utlåtanden. Det exceptionella i mitt eget initiativ var diskussionerna med representanter för andra myndigheter och icke-statliga organisationer i syfte att få en bakgrund och fördjupning i ämnet. Till dessa hörde bl.a. Förbundet för mödra- och skyddshem, Brottsofferjouren, Amnesty International, polisinrättningen i Helsingfors och Polisyrkeshögskolan.

I våra beslut dryftade vi hur polisen bättre skulle kunna rikta omedelbar och aktiv uppmärksamhet vid att trygga offrens rättigheter och hänvisa dem vidare i en akut situation med våld i nära relationer.

Detta förutsätter bl.a. att särdragen för våld i nära relationer identifieras. Enligt Grevio är myndigheterna i Finland inte tillräckligt medvetna om våldets könssegregerade karaktär och dess särdrag. Till dessa hör bl.a. att våldet upprepas och gradvis förvärras. T.ex. när det gäller brott mot liv i samband med våld i parrelationer har våldet ofta pågått länge. Att förstå hur ofta våldet upprepas och hur det förvärras innebär bl.a. att förstå vad våldet kan leda till och vilka konsekvenser det får inte bara för offret utan också för offrets hela närmaste krets. Då kan polisen t.ex. vid grundformen av misshandel eller lindrig misshandel se en möjlighet att förebygga våld och bryta våldsspiralen.

Tyngdpunkten låg således på hur polisen i situationer med våld i nära relationer effektivare kan förhindra att våldet upprepas och blir allvarligare och garantera att offren får skydd genom att meddela temporära besöksförbud, hänvisa offren till hjälptjänster samt se till att gärningsmannens straffrättsliga ansvar realiseras.

I offerdirektivet, förundersökningslagen och Istanbulkonventionen betonas myndigheternas ansvar för att ingripa i våld i parrelationer så

[47] Organisationen var en av de lokala avdelningarna vid Förbundet för mödra- och skyddshem, som inom sitt område ansvarade för mödra- och skyddshemsverksamheten. Parten till den händelse som behandlades i klagomålet hade hänvisats som klient till det aktuella mödra- och skyddshemmet.

[48] Polisstyrelsens anvisningar om besöksförbud (POL-2018-26808) samt anvisningar om handledande av brottsoffer och medling i brottmål (POL-2018-41886).

tidigt som möjligt. I dem betonas också att våldsoffer aktivt ska erbjudas nödvändiga stödåtgärder. Målet är förutom att reagera på våld som redan har förekommit också att förebygga våld. Också en bedömning av offrets skyddsbehov ska göras genast i början.

I det senare beslutet skrev vi bl.a. att resultatet av polisens verksamhet i fall av våld i parrelationer ska vara att parterna redan efter den första kontakten får den handledning de behöver för stödtjänster, att målsägandens behov av skydd bedöms på behörigt sätt och att också ett eventuellt behov av temporärt besöksförbud samtidigt bedöms. För att detta ska uppnås krävs det att Polisstyrelsens anvisningar utvecklas vidare och att det ges tillräcklig information om anvisningarna inom polisorganisationen. Anvisningarna har stor betydelse för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och verkställandet av internationella och europeiska förpliktelser samt en enhetlig och förankrad tillämpningspraxis. De ingriper i ett allvarligt problem som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och kan, när de fungerar rätt, också stödja den praktiska polisverksamheten.

Efter besluten reviderade Polisstyrelsen sina anvisningar.[49] I dem beaktades till väsentliga delar de synpunkter som framfördes i våra beslut. Istanbulkonventionen förutsätter uttryckligen att staterna vidtar nödvändiga åtgärder för att säkerställa att våldsoffren kan hänvisas till de tjänster som behövs för att få slut på våldet (artikel 20). Även detta mål uppnås bättre i Polisstyrelsens nya anvisningar.

Enligt uppgifter vi fått från polisförvaltningen har de nya anvisningarna också beaktats i grund-, kompletterings- och specialiseringsutbildningen för polis.

[49] Om polisens verksamhet i fall av familjevåld och våld i nära relationer samt våld mot kvinnor, 5.6.2020 POL-2020-28566, giltighetstid 1.7.2020–30.6.2025.

2

Allmänt

Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern

Vid statsrådet finns statsrådets justitiekansler, som utnämns av republikens president. Presidenten utnämner dessutom en biträdande justitiekansler och utser en ställföreträdare för biträdande justitiekanslern, vilka vid sidan av justitiekanslern svarar för justitiekanslersuppgifterna. Vid förhinder för justitiekanslern sköter biträdande justitiekanslern dennes uppgifter, och vid förhinder för biträdande justitiekanslern sköter ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern dennes uppgifter. Enligt grundlagen är justitiekanslern en rättsligt oberoende aktör som svarar för den högsta laglighetskontrollen.

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. Biträdande justitiekanslern utför även laglighetskontrollbesök vid domstolarna och hos andra myndigheter, samt inspekterar deras verksamhet.

År 2020 sköttes justitiekanslerstjänsten av juris doktor Tuomas Pöysti, medan tjänsten som biträdande justitiekansler sköttes av juris doktor, vicehäradshövding Mikko Puumalainen. Referendarierådet och kanslichefen Petri Martikainen, som förordnats till ställföreträdare för biträdande justitiekanslern, var under år 2020 verksam i denna uppgift i 105 dagar.

Uppgifter och befogenheter

Till justitiekanslerns primära uppgifter hör att trygga iakttagandet av de grundläggande principer som berör statsskicket och statsförfattningen, framför allt principen om demokrati och rättsstatsprincipen, samt tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Rättsstatsprincipen innebär att utövningen av offentlig makt ska bygga på lag och att lag noggrant ska iakttas i all offentlig verksamhet. Justitiekanslern har till uppgift att övervaka att statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder är lagliga, liksom verksamheten vid domstolarna och andra myndigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitiekanslern även att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Bland de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna står jämlikheten och rätten till inflytande i en central ställning vid främjandet av den samhälleliga rättvisa som garanteras i statsförfattningen. All den laglighetskontroll som justitiekanslern utövar berör människor och tillgodoseendet av människors fri- och rättigheter.

Justitiekanslerns strategi är att de olika verksamhetsformer som hör till laglighetskontrollen används och kombineras på ett effektivt och mångsidigt sätt som ger ett gott resultat. Målsättningen är att övervakningen av statsrådets beslutsfattande, lagberedningen och advokaternas verksamhet, behandlingen av klagomål, laglighetskontrollbesöken (inspektionerna vid domstolar och andra myndigheter), behandlingen av ärenden på eget initiativ samt de övriga arbetsmetoder som hör till laglighetskontrollen ska bilda en konsekvent och samordnad helhet. I samband med övervakningen av att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses fäster justitiekanslern särskild uppmärksamhet vid strukturella hinder och möjligheter, vid den inbördes balansen mellan de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, vid jämlikheten, rätten till inflytande, personuppgiftsskyddet och uppgifternas offentlighet, ansvaret för miljön samt vid de rättsprinciper som berör den digitala förvaltningen.

Övervakning av republikens presidents och statsrådets ämbetsåtgärder

Justitiekanslern har till uppgift att övervaka laglighet av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. Justitiekanslern ska vara närvarande vid statsrådets sammanträden och vid föredragningen av ärenden för republikens president i statsrådet. Enligt vedertagen och långvarig statsförfattningspraxis närvarar justitiekanslern också vid regeringens aftonskolor och andra regeringsförhandlingar samt vid regeringens strategisam-

manträden och budget- och utvecklingsmanglingar. Justitiekanslern ska också övervaka att statsrådets protokoll blir korrekt förda.

Om justitiekanslern finner att lagligheten av ett beslut eller en åtgärd av statsrådet eller en minister eller republikens president ger anledning till en anmärkning, ska justitiekanslern framställa en motiverad anmärkning om saken. Om anmärkningen lämnas obeaktad, ska justitiekanslern låta anteckna sin ståndpunkt i statsrådets protokoll och vid behov också vidta andra åtgärder. Om justitiekanslern anser att en juridisk fråga i ett ärende som behandlas i statsrådet ger anledning till det, kan justitiekanslern likaså låta anteckna sin uppfattning om saken i statsrådets protokoll. Vidare kan en undersökning av huruvida en ministers ämbetsåtgärd är lagenlig inledas i riksdagens grundlagsutskott genom en anmälan av justitiekanslern. Om justitiekanslern anser att republikens president har gjort sig skyldig till landsförräderibrott, högförräderibrott eller brott mot mänskligheten, ska justitiekanslern meddela riksdagen detta.

Justitiekanslern ska även på begäran ge presidenten, statsrådet och ministerierna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor. Enligt vedertagen praxis ges också de förhandsställningstaganden som föregår det egentliga beslutsfattandet i fri form, genom flexibel växelverkan. När det gäller att ge rättsliga upplysningar och utlåtanden är det fråga om att på förhand säkerställa att statsrådets åtgärder är lagenliga. Att tillhandahålla annan rättslig rådgivning hör inte till justitiekanslerns uppgifter.

Den ovan beskrivna övervakningen av ämbetsåtgärdernas laglighet utgörs i huvudsak av förhandsövervakning, som för statsrådets del närmast riktar sig mot statsrådets allmänna sammanträde och ministerutskotten (laglighetskontroll av statsrådsmedlemmarnas ämbetsåtgärder) samt mot ministerierna såsom delar av statsrådet. Laglighetskontrollen av ministerierna i egenskap av chefsämbetsverk inom sina förvaltningsområden behandlas nedan i samband med den övriga laglighetskontrollen av myndigheternas verksamhet.

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

Enligt vedertagen praxis övervakar de högsta laglighetsövervakarna, dvs. justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman, inte varandras verksamhet.

Justitiekanslerns roll vid övervakningen av republikens presidents och statsrådets ämbetsåtgärder behandlas närmare i avsnitt 4.

Laglighetskontrollen av domstolar, myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter

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. Domstolarnas grundlagsenliga oavhängighet föranleder emellertid vissa begränsningar för justitiekanslerns laglighetskontroll. Justitiekanslern behandlar skriftliga klagomål som riktats till justitiekanslern samt meddelanden från myndigheterna. Justitiekanslern kan också ta ärenden till behandling på eget initiativ. Dessutom har justitiekanslern rätt att inspektera myndigheter, inrättningar och andra verksamhetsenheter som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet. Vidare granskar justitiekanslern genom slumpmässigt urval

tingsrätternas brottmålsdomar. Justitiekanslern har rätt att av myndigheterna och andra som sköter offentliga uppdrag få de upplysningar som justitiekanslern behöver för sin laglighetskontroll. I samband med skötseln av sina uppgifter har justitiekanslern även rätt att av alla myndigheter få sådan handräckning som myndigheten i fråga är behörig att ge. Dessutom kan justitiekanslern bestämma att polisundersökning eller förundersökning ska verkställas för utredning av ett ärende som justitiekanslern prövar.

En domstol som har dömt en statstjänsteman eller kommunal tjänsteinnehavare för ett brott eller förkastat ett åtal mot en tjänsteman eller tjänsteinnehavare ska sända en kopia av avgörandet till justitiekanslern. Också polisen och riksåklagarämbetet sänder underrättelser om sådana avgöranden till justitiekanslern. Hovrätterna ska delge justitiekanslern den berättelse som de utarbetat om iakttagelser som gjorts i samband med övervakningen av underrätterna, samt informera justitiekanslern om sådana omständigheter som kan leda till att tjänsteåtal mot en tjänsteman inom domstolsväsendet eller en åklagare väcks vid hovrätten. Också förundersökningsmyndigheterna och åklagarna ska underrätta justitiekanslersämbetet om sådana ärenden där domare misstänks för tjänstebrott. År 2020 fick justitiekanslersämbetet från hovrätterna ta emot 13 underrättelser om ärenden där domare misstänktes för tjänstebrott, 3 från riksåklagarämbetet och 38 från polisen. Inom justitiekanslerns laglighetskontroll granskas årligen ett urval av domstolarnas brottmålsdomar som hämtas ur domstolarnas riksomfattande informationssystem för avgöranden och beslutsmeddelanden. År 2020 granskades 3106 brottmålsdomar.

Justitiekanslern undersöker inkomna klagomål i sådana fall där det finns anledning att misstänka att en person eller en myndighet eller institution som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet har handlat lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sina skyldigheter, eller då justitiekanslern annars anser att det finns orsak till det. Justitiekanslern behandlar inte klagomål som gäller mer än två år gamla ärenden, om det inte finns särskilda skäl till det. Justitiekanslern ska utan dröjsmål informera klaganden om saken ifall inga åtgärder företas i ärendet av denna orsak, på grund av att ärendet inte hör till justitiekanslerns ansvarsområde, ärendet är under behandling vid en behörig myndighet eller kan överklagas genom ordinära rättsmedel, eller av någon annan orsak. Justitiekanslern kan samtidigt informera klaganden om vilka rättsmedel som står till buds i det aktuella fallet, samt ge klaganden annan behövlig handledning. Justitiekanslern kan också överföra behandlingen av klagomålet till en behörig myndighet, om det är motiverat med hänsyn till ärendets art. Klaganden ska i detta fall informeras om saken. Myndigheten ska då inom den tid som justitiekanslern bestämmer underrätta justitiekanslern om sitt beslut eller sina åtgärder i ärendet. Enligt den uppgiftsfördelning som fastställts mellan justitiekanslern och riksdagens justitieombudsman är justitiekanslern befriad från skyldigheten att övervaka att lagen följs i ärenden som gäller försvarsförvaltningen, frihetsberövanden och sådana anstalter där personer är intagna mot sin vilja. Justitiekanslern ska överföra ärenden som berör dessa frågor till justitieombudsmannen, om justitiekanslern inte av särskilda skäl finner det ändamålsenligt att själv avgöra ärendet. År 2020 överförde justitiekanslern 129 klagomålsärenden till riksdagens justitieombudsman, medan justitieombudsmannen överförde 38 klagomålsärenden till justitiekanslern.

Med anledning av ett klagomål som anförts hos justitiekanslern vidtar justitiekanslern de åtgärder som anses vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättig-

heterna och de mänskliga rättigheterna. I ärendet inhämtas sådan utredning som justitiekanslern anser behövlig. Om det finns orsak att anta att ärendet kan ge anledning till kritik mot den övervakades förfarande, ska justitiekanslern ge den övervakade tillfälle att bli hörd innan ärendet avgörs.

I sådana ärenden som omfattas av justitiekanslerns laglighetskontroll kan justitiekanslern även driva åtal eller förordna att åtal ska väckas. Beslut om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd ska fattas av justitiekanslern eller av riksdagens justitieombudsman. Då riksåklagaren eller biträdande riksåklagaren åtalas för tjänstebrott är antingen justitiekanslern eller riksdagens justitieombudsman åklagare. I brottmål där någon annan åklagare misstänks för tjänstebrott är justitiekanslern eller justitieombudsmannen åklagare, eller en åklagare som någon av dessa utsett. Justitiekanslern och justitieombudsmannen har med stöd av 3 § i lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman avtalat om att polisens underrättelser om eventuella tjänstebrott som åklagare gjort sig skyldiga till i första hand ska tillställas justitiekanslern.

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

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

Justitiekanslerns övervakningsbehörighet omfattar emellertid inte bara myndigheter utan också sådana fysiska och juridiska personer som sköter offentliga uppdrag. Det som i första hand avgör om en person omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet eller inte är arten av de uppgifter som personen sköter. En juridisk persons ägarbas eller rättsliga organisation är således inte avgörande. Exempelvis omfattas privaträttsliga aktiebolag som helt och hållet ägs av staten inte av justitiekanslerns övervakningsbehörighet, om inte bolaget i fråga har anförtrotts offentliga förvaltningsuppgifter. Enligt grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Upp-

gifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock anförtros endast myndigheter.

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

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

Om justitiekanslern anser att en advokat har försummat sina skyldigheter har justitiekanslern rätt att inleda ett tillsynsärende vid den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund. Justitiekanslern har också rätt att yrka på att Finlands Advokatförbunds styrelse ska vidta åtgärder mot en advokat som enligt justitiekanslerns uppfattning inte är behörig att vara advokat. Dessutom har justitiekanslern rätt att hos Helsingfors hovrätt anföra besvär över Finlands Advokatförbunds styrelses beslut om medlemskap och över tillsynsnämndens beslut i tillsynsärenden. När hovrätten behandlar besvärsärendet ska justitiekanslern ges tillfälle att bli hörd med anledning av besvären och vid behov lägga fram bevisning och annan utredning.

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

Justitiekanslerns tillsyn omfattar även den verksamhet som bedrivs av rättegångsbiträden med tillstånd. Om justitiekanslern anser att ett rättegångsbiträde med tillstånd har försummat sina skyldigheter, har justitiekanslern rätt att inleda ett tillsynsärende vid den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund. Justitiekanslern har även rätt att hos Helsingfors hovrätt anföra besvär över rättegångsbiträdesnämndens beslut om återkallande av tillstånd och över tillsynsnämndens och rättegångsbiträdesnämndens beslut i tillsynsärenden. När hovrätten behandlar besvärsärendet ska justitiekanslern ges tillfälle att bli hörd med anledning av besvären och vid behov lägga fram bevisning och annan utredning.

Justitiekanslerns roll i samband med tillsynen över den verksamhet som bedrivs av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd behandlas mer ingående i avsnitt 5.

Förberedelserna inför förnyelsen av uppgiftsfördelningen mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman

Riksdagens grundlagsutskott hade ansett det motiverat att förnya uppgiftsfördelningen mellan de högsta laglighetsövervakarna. Förnyelsen av denna uppdelning framskred under år 2020 både inom ramen för det lagberedningsprojekt som leddes av justitieministeriet och i form av egna interna förberedelser hos de högsta laglighetsövervakarna. Avsikten är att regeringens proposition överlämnas till riksdagen under vårsessionen 2021.

Vid justitiekanslersämbetet har man under verksamhetsåret förberett sig på förnyelsen av uppgiftsfördelningen med hjälp av en ny typ av verksamhets- och ekonomiplan och en därmed anknuten personalplan samt genom workshoppar för hela personalen. Åtgärderna kommer att utvidgas och fördjupas i takt med att reformen

framskrider. Justitiekanslersämbetets verksamhetsmetoder, kunnande och kommunikation ska utvecklas i enlighet med de krav som genomförandet av reformen ställer. I all den laglighetskontroll som justitiekanslern utför och allt det arbete som utförs vid justitiekanslersämbetet är det fråga om människor samt om människors rättigheter och tillgodoseendet av dem. Målsättningen är således att uppgiftsfördelningen ska genomföras så att man drar försorg både om laglighetskontrollens klienter och om justitiekanslersämbetets viktigaste resurs, dvs. de människor som arbetar vid justitiekanslersämbetet. Genom att dra försorg om personalens arbetshälsa, kunnande, färdigheter och förmågor kan man trygga tillgodoseendet av olika rättigheter i det finländska samhället.

I justitiekanslersämbetets interna utvecklingsarbete och i samband med förberedelserna inför förnyelsen av uppgiftsfördelningen har man betonat att justitiekanslerns laglighetskontroll är av övergripande karaktär och omfattar flera olika sektorer. Avsikten är att vara varse om de inbördes sambanden mellan de olika funktioner som hör till den offentliga maktutövningen (lagstiftning, förvaltningsbeslut, planer samt styrning och uppföljning av förvaltningen, faktisk verksamhet). Laglighetskontrollen ska riktas in mot denna helhet, så att man kan hantera de risker som hotar tryggandet av grunderna för den demokratiska rättsstaten och god förvaltning samt ett balanserat tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna, de mänskliga rättigheterna och övriga rättigheter. I praktiken har man bedömt att det i synnerhet finns behov av att utveckla behandlingen av klagomål, så att man i ännu högre grad än förut kan använda sig av den prövningsrätt som laglighetsövervakaren anförtrotts i lag och därmed rikta in prövningen mot sådana ärenden och frågor som är av betydelse.

I samband med förberedelserna har man också beaktat de principer som Venedigkommissionen år 2019 antagit om tryggande och utvecklande av justitieombudsmannainstitutionen[50] samt den rekommendation som Europarådets ministerkommitté utfärdat till medlemsstaterna om utvecklande av justitieombudsmannainstitutionen[51]. De högsta laglighetsövervakarna är sådana organ som avses i dessa rekommendationer och som deltar i EU-nätverken samt i det mer omfattande internationella samarbetet inom sin sektor. Europeiska unionens kommission uppmärksammade i samband med beredningen av Rapporten om rättsstatsprincipen 2020 uppgiftsfördelningen mellan de högsta laglighetsövervakarna och tryggandet av deras verksamhetsförutsättningar, och hörde under sitt virtuella landsbesök vardera högsta laglighetsövervakaren. Detta berodde på att kommissionen redan varseblivit vilken stor betydelse den verksamhet som bedrivs av justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman har med tanke på rättsstaten och tryggandet av de grundläggande fri- och rättigheterna.[52]

Syftet med förberedelserna är att den förnyade uppgiftsfördelningen ska kunna införas så smidigt som möjligt från och med 1.1.2022, förutsatt att riksdagen godkänner lagförslaget. I samband med förberedelserna och genomförandet av reformen beaktas riksdagens ställningstaganden gällande utvecklandet av laglighetsövervakarnas verksamhet.

---

[50] Se Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution ("The Venice Principles"), CDL-AD(2019)005-e, https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)005-e.

[51] Recommendation CM/Rec(2019)6 of the Committee of Ministers to Member States on the Development of the Ombudsman institution, https://rm.coe.int/090000168098392f.

[52] Meddelande från kommissionen, 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, COM(2020) 580 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0580 och landskapitlet om Finland, Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, kapitlet gällande rättsstatsprincipen i Finland, SWD(2020) 325 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020SC0325.

Justitiekanslersämbetet

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

Organisation

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

Vid justitiekanslersämbetet finns en avdelning för statsrådsärenden, en avdelning för rättsövervakning och en administrativ enhet. Vid avdelningen för statsrådsärenden behandlas ärenden som gäller övervakningen av statsrådet, klagomål som hänför sig till övervakningen av statsrådet samt ärenden som gäller övervakningen av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd. Vid avdelningen för rättsövervakning behandlas de klagomål som riktats till justitiekanslern, ärenden som gäller övervakningen av domstolar samt annan laglighetskontroll som inte ankommer på avdelningen för statsrådsärenden. Vid avdelningen för rättsövervakning behandlas dessutom ärenden som berör tjänsteåtal mot tjänstemän och åklagare inom domstolsväsendet, granskning av brottmålsdomar samt extraordinärt ändringssökande. Vid den administrativa enheten behandlas ärenden som berör justitiekanslersämbetets interna förvaltning, ekonomi och personal samt kommunikation. Vid den administrativa enheten sammanställs också justitiekanslerns berättelse.

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

Personal

År 2020 fanns det 34 ordinarie tjänster vid justitiekanslersämbetet, varav tre drogs in i samband med omorganiseringar under året (tjänsterna för en informatiker, en vaktmästerichef och en vaktmästare). Under verksamhetsåret arbetade dessutom tre studerande som visstidsanställda högskolepraktikanter vid justitiekanslersämbetet. De anställda vid justitiekanslersämbetet fördelade sig på följande sätt mellan de olika personalkategorierna:

- 3 inom ledningen (justitiekanslern, biträdande justitiekanslern, kanslichefen)
- 2 övriga chefer (2 referendarieråd som arbetade som avdelningschefer)
- 20 föredragande (4 referendarieråd, 11 äldre justitiekanslerssekreterare, 2 justitiekanslerssekreterare, 1 föredragande, 2 notarier)
- 3 övriga sakkunniga (1 resurshanteringsexpert, 1 informatör, 1 ledningsassistent)
- 3 anställda för myndighets- och kanslitjänster (1 registrator, 2 kanslisekreterare)

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

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

Ekonomi

I statsbudgeten för år 2020 anvisades ett anslag på 3 513 000 euro för justitiekanslersämbetets omkostnader. Från året innan överfördes 1 375 261 euro.

Under år 2020 användes 3 565 021 euro vid justitiekanslersämbetet. Löneutgifterna utgjorde 80,3 % och de övriga omkostnaderna 19,7 % av ämbetsverkets sammanlagda utgifter.

Värdegrund	Verksamhetens värdegrund utgörs av resultatrikhet, öppenhet, kvalitet och stark sakkunskap, tillförlitlighet, adekvat service, opartiskhet och oavhängighet samt jämlikhet och ansvarsfullhet.
Mission	Den grundläggande uppgiften är att trygga iakttagandet av de grundläggande principer som berör statsskicket och statsförfattningen, framför allt principen om demokrati och rättsstatsprincipen, samt tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna.
Strategi	De olika verksamhetsformer som hör till laglighetskontrollen används och kombineras på ett effektivt, mångsidigt och resultatrikt sätt. Målsättningen är att övervakningen av statsrådets beslutsfattande, lagberedningen och advokaternas verksamhet, behandlingen av klagomål, laglighetskontrollbesöken (inspektionerna), behandlingen av ärenden på eget initiativ samt de övriga arbetsmetoder som hör till laglighetskontrollen ska bilda en konsekvent och samordnad helhet. Laglighetskontrollen utförs vid justitiekanslersämbetet genom engagerande och sporrande ledarskap samt gemensamt utvecklande av kunnandet.
Vision	Laglighetskontrollen präglas av effektivitet, sakkunskap, oavhängighet och snabbhet, samt främjar hållbar utveckling av samhället och rättsstaten, och identifierar sådana problem som människor möter i vardagen.

Kommunikation och samarbete med intressentgrupper

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

Justitiekanslersämbetets offentliga webbplats och justitiekanslerns årliga berättelse är de viktigaste kommunikationskanalerna. På webbplatsen ges information om avgöranden och om hur man anför klagomål. Ett klagomål kan anföras med hjälp av den elektroniska klagomålsblankett som finns på webbplatsen. Sociala medier används som en kompletterande informationskanal, för att leda besökare till webbplatsen. Justitiekanslersämbetet har under den senare delen av verksamhetsåret inlett ett projekt för att förnya sin webbplats.

Vid främjandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna utgörs justitiekanslerns centrala samarbetsparter på nationell nivå av Människorättscentret, specialombudsmännen och medborgarorganisationerna, samt på EU-nivå av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter FRA och av Europeiska ombudsmannen. Tematiskt samarbete bedrivs också med Europeiska unionens kommission och med unionens övriga organ. Mer omfattande tematiskt samarbete inom Europa bedrivs med Europarådets olika organ (bl.a. ombudsmannen för mänskliga rättigheter), Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa OSSE och Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling OECD. Justitiekanslersämbetet är representerat i Människorättscentrets människorättsdelegation och i statsrådets nätverk av kontaktpersoner för grundläggande och mänskliga rättigheter.

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

Under verksamhetsåret påverkade coronaepidemin justitiekanslerns samarbete med intressentgrupperna både på det nationella och på det internationella planet. Resor och möten ersattes med webbmöten som genomfördes på distans.

Europeiska unionens kommission inledde våren 2020 den första rättsstatsgranskningen av EU-medlemsstaterna. Kommissionen genomförde 28.5.2020 ett virtuellt landsbesök också i Finland, som även innefattade ett virtuellt möte med justitiekansler Tuomas Pöysti. Kommissionens första rapport om rättsstatsprincipen och om rättsstatsläget inom Europeiska unionen, inklusive landsspecifika bedömningar, offentliggjordes hösten 2020. Europeiska ombudsmannanätverket ENO ordnade 12.5.2020 en webbkonferens angående COVID-19-pandemins konsekvenser för justitieombudsmännens verksamhet, vilken justitiekansler Pöysti deltog i. Vid konferensen kartlades också framtida objekt för ombudsmannanätverkets gemensamma verksamhet. ENO ordnade 26.10.2020 en 25-årskonferens, i vars rundabordsdiskussion justitiekansler Pöysti deltog.

Justitiekansler Pöysti deltog 7.12.2020 i det webbseminarium som ordnades med anledning av 20-årsjubiléet för EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

Biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen utsågs 1.6.2020 till medlem i den rådgivande kommittén för Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter. Han deltog i den rådgivande kommitténs sammanträde 26.6.2020 och i dess 69:e plenumsammanträde 5–8.10.2020. Biträdande justitiekansler Puumalainen är under perioden 2020–2024 även medlem i den människorättsdelegation som tillsatts av riksdagens justitieombudsman. Biträdande justitiekansler Puumalainen deltog 18.3.2020 i det virtuella diskussionsmöte som Greenpeace ordnade om uppdateringen av Finlands klimatlag och höll ett anförande om klimatförändringen som rättsstatens ödesfråga. Biträdande justitiekansler Puumalainen betonade i sitt anförande att den förändring som skett i fråga om synen på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt EU-medlemskapet har medfört stora förändringar i Finlands rättssystem. Klimatförändringen kommer att medföra en liknande förändring.

Justitiekansler Pöysti höll 8.7.2020 ett anförande vid det online-evenemang som ordnades av Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa OSSE:s medieombudsmans byrå ”The Rise of Artificial Intelligence & How it will Reshape the Future of Free Speech”. I sitt anförande betonade justitiekanslern betydelsen av öppenhet när det gäller innehållet och informationsbehandlingen då man använder sig av artificiell intelligens. Enligt justitiekanslern bör de varierande situationerna i olika länder beaktas då man dryftar vilka konsekvenser artificiell intelligens har med tanke på yttrandefriheten.

Vid det internationella Girls Takeover -evenemanget 7.10.2020 ställde sig flickor på olika håll i världen i politiska, samhälleliga och ekonomiska ledares skor, i anslutning till de festligheter som hänförde sig till internationella flickdagen. Justitiekanslern Pöysti samtalade med Aava Murto, som agerade som statsminister under dagen. Samtalen handlade bl.a. om en trygg webbmiljö för unga och om webbtrakasserier samt om hur sådana kan förebyggas.

Biträdande justitiekansler Puumalainen deltog 27.11.2020 i den virtuella konferensen ”Youth, Climate Change and the European Court of Human Rights”.

Under det gångna året inledde justitiekanslern samarbete med Statens Revisionsverk i fråga om övervakningen av hållbar utveckling och i synnerhet av hur klimatförändringen kan stävjas och av de åtgärder som detta kräver. Avsikten är bl.a. att bedriva samarbete när det gäller att fördjupa kunnandet hos ämbetsverkens personal i frågor som berör hållbar utveckling och stävjande av klimatförändringen.

3

Övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Den högsta laglighetskontrollen och tryggandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna under undantagsförhållanden

Allmänna synpunkter

I Kina startade i början av år 2020 den covid-19-epidemi som orsakades av ett nytt coronavirus. Världshälsoorganisationen WHO deklarerade den 11 mars 2020 att coronavirusepidemin var ett internationellt hot mot hälsan, dvs. den motsvarade högsta kategorin i organisationens klassificeringssystem. Pandemin har orsakat en global hälsomässig, samhällelig, ekonomisk och social kris.

Då coronapandemin spred sig även till Finland ledde detta till att beredskapslagen togs i bruk och till undantagsförhållanden. Justitiekanslerns konstitutionella och samhälleliga uppgift är att trygga tillgodoseendet av grunderna för Finlands statsordning. De rättsliga grunderna för undantagsförhållanden och för utövningen av befogenheter under undantagsförhållanden baserar sig ytterst på 23 § i grundlagen och på beredskapslagen. Det hör till justitiekanslerns uppgift att utöva tillsyn över huruvida nämnda grunder föreligger. Övergången till undantagsförhållanden hade således en betydande inverkan på justitiekanslerns uppgiftsfält under pandemiförhållandena. Laglighetskontrollen under undantagsförhållanden tangerades redan i korthet i justitiekanslerns och biträdande justitiekanslerns inledningsanföranden i justitiekanslerns föregående berättelse för år 2019, som hade utarbetats precis innan berättelsen gick i tryck 15.4.2020. Redan då konstaterades det att undantagsförhållanden ställer höjda krav på laglighetskontrollen, när regeringens maktbefogenheter och faktiska roll vid styrningen av den offentliga förvaltningen och samhället i sin helhet stärks och utvidgas avsevärt. Laglighetskontrollen under undantagsförhållandena blev en arbetskrävande uppgift för justitiekanslern, som krävde mycket högt tempo och där man enligt ett snävt tidsschema bedömde undantagsåtgärdernas rättsliga hållbarhet och motiveringarna till dem samt bedömde nödvändigheten och proportionaliteten av de tillfälliga undantagen från de grundläggande fri- och rättigheterna. Bedömningarna gjordes delvis utifrån osäker och mångskiftande information om framtiden. I ett av inledningsanförandena konstaterades det också att man i den finländska lagstiftningen inte särskilt väl har identifierat behoven av att hantera en allmänfarlig och utbredd smittsam sjukdom, dvs. en pandemi. Detta har medfört en extra börda för såväl beslutsfattarna som laglighetsövervakarna.

Till justitiekanslerns grundlagsenliga uppgifter hör att övervaka tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna såväl vid utövningen av den högsta regeringsmakten som i all myndighetsverksamhet och annan skötsel av offentliga uppdrag. För laglighetskontrollens del har ambitionen varit att sköta denna uppgift snabbt och med framförhållning, men samtidigt dock med beaktande av den exceptionella belastning som förvaltningen och statsrådet utsatts för under epidemin. Vid övervakningen av myndighetsverksamheten under undantagsförhållandena har man prioriterat ärenden som gällt äventyrande av de centrala grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Man har strävat efter att utreda dessa ärenden snabbt, genom att inhämta information från myndigheterna och genom att med hjälp av begäranden om utredningar fästa myndigheternas uppmärksamhet vid uppkomna situationer.

Epidemin och undantagsförhållandena medförde en betydande ökning av arbetsbördan för laglighetskontrollens del, såväl när det gällde statsrådsövervakningen som när det gällde övervakningen av myndighetsverksamheten. Nedan behandlas statsrådsövervakningen i anslutning till undantagsförhållandena. Den övriga statsrådsövervakningen rörande åtgärder föranledda av epidemin samt övervakningen av myndighetsverksamheten behandlas för sig. Under verksamhetsåret inkom ett stort antal klagomål med anknytning till epidemin. Inom laglighetskontrollen togs också exceptionellt många ärenden till behandling på eget initiativ. Vid justitiekanslersämbetet har man statistikfört de klagomål som gäller epidemin för sig, och redovisar dessa i en särskild statistik. I slutet av avsnittet beskrivs också de ärenden som tagits till behandling på eget initiativ och som fortfarande är under behandling när verksamhetsberättelsen skrivs.

Klagomål i anslutning till covid-19-epidemin

Antal anhängiggjorda klagomål i anslutning till covid-19-epidemin

Statsrådet eller ministerierna	369
Övriga myndigheter	178
Sammanlagt	**547**

Avgjorda klagomål i anslutning till covid-19-epidemin

Föranledda åtgärder

• uppfattning	16
• annan åtgärd	4
• felaktigt förfarande konstaterades inte	298
• ärendet överfördes till riksdagens justitieombudsman	21
• ärendet överfördes till den behöriga myndigheten	5
• ärendet hörde inte till justitiekanslerns befogenheter	24
• ärendet var anhängigt eller möjlighet till ansökan om ändring	56
• ärendet var så oklart att det inte kunde undersökas (ospecificerad)	29
• felaktigt förfarande, ingen åtgärd	3
• togs inte för behandling (ad acta)	57
• ärendet förföll på annan grund	78
Sammanlagt	**591**

En stor del av klagomålen i anslutning till covid-19-epidemin riktar sig till flera myndigheter. Då är också åtgärderna på grund av klagomålsavgörandena fler än det sammanlagda antalet klagomål. Ett klagomål kan också annars orsaka flera åtgärder i olika avgörandeskeden.

Undantagsförhållanden och tillämpning av beredskapslagen

Konstaterande av undantagsförhållanden

Statsrådet beslutade 16.3.2020 efter samverkan med republikens president vid statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskotts och republikens presidents gemensamma möte 13.3.2020 och fortsatt samverkan efter detta, att sådana undantagsförhållanden som avses i 3 § 3 punkten (mycket allvarlig ekonomisk kris) och 5 punkten (pandemi) i beredskapslagen råder i Finland. Statsrådet bedömde vid prövningen av beslutet att coronaviruset kunde visa sig orsaka ett mycket stort behov av sjukvård och stor belastning på sjukvårdspersonalen. Därför var det viktigt att bromsa epidemins framskridande i Finland så att en mindre del av befolkningen skulle behöva sjukhusvård samtidigt än vad som skulle vara fallet om åtgärder enligt beredskapslagen inte vidtogs. Statsrådet godkände 17.3.2020 de första ibruktagningsförordningarna som utfärdades med stöd av 6 och 7 § i beredskapslagen, på grund av en mycket utbredd farlig smittsam sjukdom, dvs. en pandemi. Eftersom tidsschemat för beslutsfattandet var exceptionellt brådskande uppmärksammade man inom justitiekanslerns laglighetskontroll att det fanns tillräckliga rättsliga grunder för konstaterande av att undantagsförhållanden råder och för utfärdandet av ibruktagningsförordningar. När det gällde utövningen av undantagsbefogenheter uppmärksammades dessutom befogenheternas nödvändighet och proportionalitet. På justitiekanslerns uppmaning kompletterades bl.a. motiveringspromemorian till statsrådets beslut om konstaterande av att undantagsförhållanden råder. Efter att undantagsförhållanden konstaterats fastslog regeringen 16.3.2020 också riktlinjer för olika åtgärder samt rekommendationer och anvisningar för hantering av epidemin.

Som sådana undantagsförhållanden som avses i 3 § 3 punkten i beredskapslagen betraktas synnerligen allvarliga händelser eller hot som riktar sig mot befolkningens försörjning eller mot grunderna för landets näringsliv och som innebär en väsentlig risk för samhällets vitala funktioner. Som undantagsförhållanden definieras i 5 punkten en mycket omfattande farlig smittsam sjukdom som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka.

Riksdagens grundlagsutskott bekräftade i sitt betänkande om ibruktagningsförordningen (GrUB 2/2020 rd) att det rådde sådana undantagsförhållanden i landet som avses i 3 § 5 punkten i beredskapslagen på grund av pandemin. Under undantagsförhållandena infördes dock inga sådana befogenheter som skulle ha baserat sig på 3 § 3 punkten i beredskapslagen.

Varken den nuvarande eller den förra beredskapslagen har någonsin förut blivit tillämpad i praktiken, vilket innebar att statsorganen, myndigheterna och medborgarna befann sig i en aldrig tidigare upplevd situation. Undantagsförhållandena och tillämpningen av beredskapslagen gav statsrådet betydande befogenheter i och med ibruktagningsförordningarna och de s.k. tillämpningsförordningar som utfärdades med stöd av dem. Detta innebar i praktiken också ett betydande tryck på justitiekanslerns laglighetskontroll när det gällde förhandsgranskningen av författningar. Under undantagsförhållandena hanterades epidemin förutom med hjälp av beredskapslagen väsentligen också med hjälp av de befogenheter som föreskrivs i lagen om smittsamma sjukdomar, vilka även utövades på regional- och lokalförvaltningsnivå samt inom hälso- och sjukvården.

Enligt 4 § i beredskapslagen kan myndigheterna under undantagsförhållanden bemyn-

digas utöva endast sådana befogenheter som är nödvändiga och står i rätt proportion till syftet med beredskapslagen. Befogenheterna får utövas endast om situationen inte kan fås under kontroll med hjälp av myndigheternas normala befogenheter (normalitetsprincipen).

Förordningar utfärdade med stöd av beredskapslagen

I 6 § i beredskapslagen bestäms det att statsrådet genom en s.k. ibruktagningsförordning ska föreskriva att bestämmelserna i II avdelningen i beredskapslagen – befogenheter under undantagsförhållanden – ska börja tillämpas. En sådan statsrådsförordning kan utfärdas endast för viss tid, högst sex månader. I ibruktagningsförordningen ska det nämnas till vilka delar sådana befogenheter som anges i beredskapslagen kan utövas. Dessutom ska befogenheternas geografiska tillämpningsområde anges, om de inte ska börja utövas i hela landet. Ibruktagningsförordningen ska omedelbart föreläggas riksdagen för behandling. Riksdagen beslutar om förordningen får förbli gällande eller om den ska upphävas helt eller delvis, samt om den gäller den föreskrivna tiden eller en kortare tid än vad som föreskrivits. När riksdagen har fattat beslut om förordningen kan de bestämmelser som nämns i förordningen börja tillämpas till den del riksdagen inte har beslutat att förordningen ska upphävas.

Om undantagsförhållandena fortgår kan det enligt 8 § i beredskapslagen genom förordning av statsrådet föreskrivas att tillämpningen av bestämmelserna ska fortgå (förlängningsförordning). Förlängningsförordningarna är också tidsbegränsade och de ska omedelbart föreläggas riksdagen för behandling. I 10 § i beredskapslagen finns bestämmelser om de s.k. tillämpningsförordningar som hänför sig till utövandet av befogenheterna och som utfärdas med stöd av II avdelningen i beredskapslagen i form av statsråds- eller ministerieförordningar. Också dessa ska omedelbart föreläggas riksdagen för behandling. Riksdagen beslutar om förordningarna ska upphävas eller inte.

Enligt förarbetena till beredskapslagen tryggas riksdagens möjligheter att påverka i konstitutionellt hänseende genom att riksdagen i samtliga fall är det organ som i sista hand fattar beslut om förordningarnas giltighetstid. Riksdagen kan dock inte göra några egentliga ändringar i förordningarnas innehåll. Detta visade sig i praktiken innebära en betydande begränsning av riksdagens befogenheter i samband med beredskapslagens tillämpning. Under undantagsförhållandena aktualiserades även de bestämmelser i den gällande beredskapslagen som innebär att beslutsfattandet rörande ibruktagandet och utövningen av befogenheter under undantagsförhållanden sker med enkel majoritet. Efter erfarenheterna av beredskapslagens tillämpning har det uppstått diskussioner om tryggandet av riksdagens ställning som högsta statsorgan under undantagsförhållanden (se GrUB 11/2020 rd).

Under undantagsförhållandena utfärdade regeringen sammanlagt 14 ibruktagnings- och förlängningsförordningar i enlighet med beredskapslagen. Förordningarna gällde exceptionella undervisningsarrangemang inom småbarnspedagogiken och den grundläggande utbildningen, vid gymnasierna och yrkesläroanstalterna samt högskolorna och inom det fria bildningsarbetet (109 § i beredskapslagen) samt undantag från social- och hälsovårdsarrangemangen (86–88 § i beredskapslagen) och från anställningsvillkoren (93–94 § i beredskapslagen) samt arbetsskyldigheten (95–103 § i beredskapslagen). Dessutom utfärdades med stöd av 118 § i beredskapslagen en exceptionell förordning om begränsning av rörelsefriheten i Nyland som en begränsningsåtgärd i anslutning till pandemin. Alla förord-

ningar blev föremål för bedömning av riksdagen och dess grundlagsutskott, och grundlagsutskottet gav betänkanden om dem. Med stöd av förordningarna om ibruktagning av beredskapslagen och förlängningsförordningarna utfärdades sammanlagt åtta tillämpningsförordningar, som likaså blev föremål för bedömning av riksdagens grundlagsutskott.

Enligt 27 § 34 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om beredskap inför undantagsförhållanden. Beredskapslagen och de författningar som utfärdats med stöd av den gäller således också på Åland.

De befogenheter som föreskrivs i beredskapslagen och lagen om smittsamma sjukdomar visade sig vara bristfälliga när det gällde de begränsningsåtgärder som riktas mot näringslivet. Med stöd av 23 § i grundlagen, som direkt gäller tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden, stiftades därför en lag om temporär ändring av lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet (153/2020), där det föreskrevs om stängning av restaurangernas inomhus- och utomhusutrymmen för två månaders tid, dock med vissa undantag. Med stöd av lagen överlämnades också en tillämpningsförordning till riksdagen för bedömning.

Statsrådsövervakningen under undantagsförhållandena

Beslutsfattandet vid statsrådet framskred i mycket snabb takt under undantagsförhållandena, vilket också förutsatte exceptionell snabbhet för laglighetskontrollens del. Justitiekanslersämbetet hade under undantagsförhållandena höjd beredskap för rådgivning i form av jour. De förordningar som utfärdades med stöd av beredskapslagen granskades i allmänhet vid justitiekanslersämbetet vid den s.k. listgranskningen, för vilken det ofta fanns mycket begränsad tid, i vissa situationer endast några timmar och som kortast bara några minuter. Det hände att förslagen för beslutssammanträdet delades ut precis innan beslutsfattandet skulle ske, och på grund av den akuta situationen kunde ett uppskov med beslutsfattandet ha äventyrat hanteringen av epidemin. Vissa förordningar överfördes till ett senare sammanträde så att de skulle kunna bli föremål för fortsatt beredning. Ur laglighetskontrollens synvinkel uppmärksammades vid granskningen utöver de formella aspekterna i förordningsförslagen särskilt också motiveringspromemoriornas innehåll samt att kraven på motiveringar rörande principerna för beredskapslagens tillämpning uppfylldes. Informationsunderlaget för förordningspromemoriorna stärktes gradvis när våren framskred, men i början av undantagsförhållandena var promemoriornas innehåll bristfälligt på många sätt och av många orsaker. I och med riksdagens grundlagsutskotts tolkningspraxis preciserades och fördjupades kraven på motiveringarna under våren. Enligt justitiekanslerns observationer förbättrades kvaliteten på lagberedningen i anslutning till beredskapslagens tillämpning väsentligt när erfarenheterna ökade och beredningsorganisationen gradvis tog lärdom av grundlagsutskottets anmärkningar.

Ur laglighetskontrollens synvinkel stod övervakningen av beredningen och beslutsfattandet rörande lagstiftningen om undantagsförhållandena till många delar inför nya utmaningar. Beredskapslagen tillämpades nu för första gången och det fanns ingen tidigare tillämpningspraxis som man kunde ha stött sig på. Bestämmelserna i beredskapslagen är ställvis oklara och öppet formulerade, och i lagens förarbeten saknas ställningstaganden till många processuella detaljer. I samband med beredningen av beredskapslagen hade man inte heller i någon större utsträck-

ning dryftat bestämmelserna med tanke på hanteringen av den situation som orsakas av att en allmänfarlig och smittsam sjukdom fått stor spridning. Oklarheterna rörande beredskapslagens bestämmelser och de bristfälliga motiveringarna kunde naturligtvis inte till alla delar åtgärdas med hjälp av statsrådets kanslis anvisning om ibruktagande av befogenheter i enlighet med beredskapslagen och om beslutsförfarandet i statsrådet (SRK 1516/05/2016). Anvisningarna var inte tillräckliga för att skapa incitament till att man vid statsrådets beredning rörande beredskapslagens tillämpning skulle ha samlat ett sådant informationsunderlag som grundlagsutskottets tolkningspraxis förutsätter. Enligt justitiekanslerns observationer förekom särskilda svårigheter när det gällde att lägga fram motiveringar rörande den normalitetsprincip som anges i 4 § i beredskapslagen och 23 § i grundlagen och nödvändigheten av att utöva undantagsbefogenheter samt att lämna behövliga uppgifter i anslutning därmed. Enligt justitiekanslern skulle det vara motiverat att förtydliga och fördjupa flera centrala punkter i anvisningarna som gäller förfarandena samt förordningarnas innehåll, form och motiveringar.

Enligt anvisningarna har föredragningen av ibruktagningsförordningarna koncentrerats till statsrådets kansli. I anvisningarna betonas det dock att varje sektorministerium bär huvudansvaret för utarbetandet av befogenhetsbestämmelser och motiveringar till dem inom sitt eget förvaltningsområde. Vid laglighetskontrollen konstaterades det att samordningen mellan ministerierna i praktiken inte alltid fungerade effektivt och att statsrådets kansli inte fick tillräckligt med stöd av de ansvariga ministerierna när det gällde föredragningen av ärendena. I synnerhet när det gällde sakhelheter där ansvaret fördelades mellan flera ministerier förekom svårigheter vid beredningen och ansvarsfördelningen. Detta är dock något som inte enbart hänför sig till lagberedningen i samband med undantagsförhållandena, utan syns tydligt också under normala förhållanden. Den belastning som uppkom hos ministerier och beredare som stod i en central roll vid hanteringen av epidemin påverkade också beredningsarbetet.

Under undantagsförhållandena höll statsrådet ca 40 allmänna sammanträden, varav knappt 30 var extraordinära, brådskande sammanträden. Vidare ordnades fem extra presidentföredragningar och fyra föredragningar enligt sammanträdesplanen. Under undantagsförhållandena var regeringens förhandlingar viktiga när det gällde att dra upp riktlinjer för hanteringen av epidemin. Ca 30 sådana ordnades. Vid alla dessa sammanträden och förhandlingar närvarade justitiekanslern eller biträdande justitiekanslern i egenskap av ställföreträdare för justitiekanslern i enlighet med 111 § 2 mom. i grundlagen och vedertagen statsförfattningspraxis. Vid tolkningen av bestämmelserna om statsrådets beslutsförhet under epidemiförhållandena fastslogs det, med justitiekanslerns bestyrkande, att deltagande via en på ett tillförlitligt sätt autentiserad ljud- och bildförbindelse i realtid betraktades som närvaro, om det samtidigt kunde säkerställas att det inte fanns några ytterligare, obehöriga personer i samma lokaler som den som var distansuppkopplad.

När förordningarna utfärdades strävade man efter att vid laglighetskontrollen granska att förordningarnas motiveringspromemorior var tillräckligt utförliga till den del de gällde normalitetsprincipen, befogenheternas nödvändighet och kravet på proportionalitet. Iakttagelserna vid laglighetskontrollen visade att principerna för utövning av befogenheterna ställvis hade behandlats bristfälligt i förordningarnas motiveringspromemorior. Beredningen försvårades av epidemins oförutsägbara framskridande, behovet av samordning mellan expertis inom flera olika områ-

den och behovet av att sammanställa information rörande olika vetenskapsområden för att möjliggöra rättsliga slutsatser. Samtidigt saknades dessutom tidigare kännedom om coronaviruset, om den sjukdom som viruset orsakar och om virusspridningen. Statsrådet tvingades således fatta beslut utifrån osäker, bristfällig och dåligt dokumenterad information i en snabbt framskridande situation. Den takt i vilken epidemiläget framskred i mars–april möjliggjorde inte sedvanlig beredning inom statsrådsorganisationen eller adekvat tillhandahållande av information för riksdagen. Det var svårt att inkludera den senaste informationen om epidemin i lagberedningen och beslutsfattandet, som i allmänhet framskrider stegvis och innefattar många tekniska åtgärder, och som i allmänhet kräver längre förberedelser. Eftersom regeringen och dess förhandlingar stod i centrum för beslutsfattandet tog också den politiska beredningsprocessen sin tid.

Under undantagsförhållandena fattade statsrådet också principbeslut där man drog upp riktlinjer för frågor som gällde hanteringen av epidemin samt gav rekommendationer och anvisningar. Principbeslutsmekanismen infördes efter justitiekanslerns ställningstagande 28.4.2020, för att regeringens riktlinjer skulle slås fast på ett samordnat sätt, på en klar rättslig grund och på föredragning under sådant föredragaransvar som anges 118 § i grundlagen, samt dokumenteras på ett behörigt sätt. I början av krisen var det motiverat att regeringen slog fast sina politiska riktlinjer och omedelbart informerade om dem utan formellt beslutsförfarande, eftersom snabba åtgärder i denna situation var nödvändiga för att skydda de grundläggande fri- och rättigheterna, särskilt rätten till liv och hälsa. En betydande del av riktlinjerna genomfördes i form av författningar, såsom förordningar som utfärdades med stöd av beredskapslagen, och myndighetsbeslut, men en del av riktlinjerna utgjordes av rekommendationer och anvisningar som styrde medborgarnas, företagens och myndigheternas verksamhet. Vid den fortsatta hanteringen av epidemin var det nödvändigt att gå över till ett klarare dokumenterat beredningsförfarande, där även tjänstemännens föredragaransvar realiserades. Vid laglighetskontrollen strävade man efter att se till att det av principbeslutens formuleringar tydligt framgick vilka riktlinjer som var avsedda att vara rekommendationer eller anvisningar.

Grundlagsutskottets ställningstaganden

Vid granskningen av författningarnas grundlagsenlighet tvingades grundlagsutskottet ingripa i flera förordningar som utfärdades med stöd av beredskapslagen. Utskottet riktade kritik mot statsrådet bl.a. för att förordningar utan grundad anledning utfärdades i brådskande ordning och för att de första tillämpningsförordningarna utfärdades innan riksdagen hade fattat beslut om ibruktagningsförordningarna och man i dessa antingen inte hade uppgett alla de bestämmelser i beredskapslagen som tillämpningen av de införda befogenheterna förutsatte eller hade formulerat befogenheterna alltför inexakt. I samband med den brådskande lagberedningen förekom också inexaktheter i tillämpningsförordningarnas formuleringar. Vid statsrådets beredning hade man dessutom inte tillräckligt väl dokumenterat t.ex. den praktiska situation som låg till grund för det brådskande ibruktagandet av befogenheter rörande läkemedelsförsörjningen som anges i 87 § i beredskapslagen där informationen delvis var sekretessbelagd. Dessa brister i dokumentationen återspeglades också i riksdagens tillgång till information.

I samband med behandlingen av lagstiftningen rörande begränsningsåtgärder i anslutning till undantagsförhållandena betonade grundlags-

utskottet vid flera tillfällen betydelsen av riksdagens rätt till information och utskottets behov av att få all information som är av betydelse vid behandlingen av det aktuella ärendet presenterad på ett ändamålsenligt sätt. Utskottet var tvunget att särskilt utöva den rätt att få information som anges i 47 § i grundlagen för att få sådan utredning som utskottet ansåg borde ha ställts till dess förfogande på eget initiativ. Det är klart att ett riksdagsutskott endast i undantagsfall ska tvingas begära kompletterande information vid behandlingen av ett ärende som inletts av statsrådet.

Tryggandet av riksdagens rätt till information i samband med tillämpningen av beredskapslagen uppmärksammades också inom laglighetskontrollen under vårens lopp. Informationsunderlaget rörande epidemin utökades och fördjupades så småningom, men det var t.ex. svårt att beakta de regionala perspektiven. När det gällde tillämpningen av beredskapslagen skedde beslutsfattandet främst på riksnivå, samtidigt som det förekom brister i den systematiska och strukturerade insamlingen av information från regionerna för regeringens förhandlingar. Också grundlagsutskottet efterlyste information om beredskapslagens tillämpning i kommunerna, samt över lag information om praxisen vid utövningen av befogenheterna. Betoningen av de regionala aspekterna för hanteringen av epidemin lyftes fram starkare först efter att undantagsförhållandena hade upphört.

Vid behandlingen av förlängningsförordningarna krävde grundlagsutskottet att det skulle utföras en systematisk bedömning av de sammantagna fördelarna och nackdelarna med begränsningarna och befogenheterna med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna, samt en bedömning av nödvändigheten av varje befogenhet och en granskning av befogenheternas sakliga, materiella och tidsmässiga tillämpningsområde (bl.a. GrUB 9/2020 rd, s. 3). Utskottet uppmärksammade allvarligt statsrådet på att det i förordningarnas motiveringspromemorior krävs en mer differentierad bedömning av huruvida olika åtgärder är alternativa, och på att också de olika alternativen för tillämpning av beredskapslagen ska framgå mer exakt av motiveringarna (GrUB 9/2020 rd, s. 3). Vid laglighetskontrollen strävade man också efter att fästa uppmärksamhet vid dessa frågor. Det var dock uppenbart att utskottets krav på motiveringspromemoriornas innehåll inte uppnåddes till alla delar. Utskottet betonade också behovet av att följa upp utövningen av befogenheterna och bedöma möjligheterna att avstå från dem (bl.a. GrUB 13/2020 rd, s. 4). Då undantagsförhållandena närmade sig sitt slut konstaterade utskottet att det var nödvändigt att statsrådet noga följde upp utövningen av de befogenheter som baserade sig på beredskapslagen och också avlade en rapport om utövningen av dem senast när undantagsförhållandena upphört (GrUB 19/2020 rd, s. 4).

Riksdagens grundlagsutskott granskade i sin utredning om tillgodoseendet av riksdagens rätt att få information särskilda problem i anslutning till tillgodoseendet av rätten att få information under undantagsförhållanden (GrUU 30/2020 rd). Grundlagsutskottet fäste allvarlig uppmärksamhet vid att motiveringspromemoriorna till de förordningar som utfärdats med stöd av beredskapslagen var bristfälliga och vid att informationsunderlaget var otillräckligt. Även justitiekanslern hördes av utskottet och gav ett omfattande utlåtande till utskottet (OKV/1854/22/2020). I samband med justitiekanslerns laglighetskontroll hade det uppdagats att uppföljningen av grundlagsutskottets ställningstaganden under undantagsförhållandena hängde på en alltför snäv personkrets vid ministerierna och att uppföljningen till och med i första hand kunde falla på justitiekanslersämbetets ansvar. Under den tid undantagsförhållandena

fortgick effektiverades uppföljningen av grundlagsutskottets ställningstaganden i statsrådet, delvis på justitiekanslerns initiativ, så att beredarna i större utsträckning deltog i den. Statsrådets kansli gav också ministerierna anvisningar om hur grundlagsutskottets ställningstaganden skulle beaktas vid beredningen av den lagstiftning som berörde undantagsförhållandena.

Justitiekanslerns anföranden

Justitiekanslern höll ett anförande vid statsrådets allmänna sammanträde 26.3.2020 om behovet av att dra försorg om en snabb behandling av utkomstskyddsärenden i samband med den snabba ökningen av antalet kunder och ärenden till följd av coronapandemin. Justitiekanslern var bekymrad över huruvida de förvaltningsmyndigheter som behandlar förmånsärenden och sysselsättningsfrågor (arbetslöshetskassorna, arbets- och näringsbyråerna samt UF-centret, som ansvarar för deras gemensamma tjänster, samt FPA) på ett flexibelt och effektivt sätt skulle kunna bemöta det snabbt ökande servicebehovet och antalet kunder. Enligt justitiekanslern krävde denna fråga särskilda åtgärder av statsrådet.

Justitiekanslern gav på statsrådets begäran med stöd av 108 § 2 mom. i grundlagen ett utlåtande om upphävandet av begränsningarna av rörelsefriheten i Nyland. Justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande att han förenade sig med slutsatserna i statsrådets kanslis föredragningspromemoria och social- och hälsovårdsministeriets bakgrundspromemoria, där det fastslogs att det var rättsligt motiverat att den tillämpningsförordning till beredskapslagen som innefattade bestämmelser om begränsning av rörelsefriheten i Nyland skulle upphävas 15.4.2020, och att det i ljuset av den aktuella informationen inte längre fanns något sådant nödvändigt behov av fortsatt begränsning av rörelsefriheten som förutsätts i grundlagen. Justitiekanslern konstaterade samtidigt att tryggandet av hälso- och sjukvårdens verksamhetskapacitet och förhindrandet och fördröjningen av epidemins spridning fortfarande var synnerligen viktiga och aktuella målsättningar med tanke på systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna. För att trygga dessa mål måste man vidta tillräckliga åtgärder och agera snabbt ifall utvecklingen avviker från prognoserna.

Avslutande av undantagsförhållandena

I det principbeslut som statsrådet fattade 6.5.2020 om planen för en hybridstrategi för hantering av coronakrisen konstaterades det att en framgångsrik bekämpning av epidemins framskridande möjliggör kontrollerad övergång från storskaliga begränsningsåtgärder till mer fokuserade åtgärder. I sitt betänkande om de förordningar som hänförde sig till beredskapslagen betonade riksdagens grundlagsutskott att sådan lagstiftning som berör normala förhållanden och sådana befogenheter som medför så små ingrepp som möjligt i de grundläggande fri- och rättigheterna är primära (GrUB 17/2020 rd, GrUB 18/2020 rd, GrUB 19/2020 rd och GrUB 20/2020 rd). Enligt utskottet måste man i synnerhet i det fall att epidemin drar ut på tiden börja bereda ändringar som eventuellt behövs i den lagstiftning som berör normala förhållanden. Statsrådets hybridstrategi gav stöd för att frångå undantagsförhållandena, och den lagstiftning som berör normala förhållanden utvecklades för att motsvara behoven i anslutning till hanteringen av epidemin. Utifrån lägesbilden 15.6.2020 bedömde regeringen att epidemin kunde hanteras med hjälp av myndigheternas ordinarie befogenheter. Därför fattade man i enlighet med 11 § i beredskapslagen beslut om att upphäva de förordningar om förlängning av

ibruktagningsförordningarna och tillämpningsförordningarna som då var gällande. Statsrådet utfärdade en förordning om upphävande av statsrådets förordning om fortsatt utövning av befogenheter i enlighet med 86, 88, 93 och 94 § i beredskapslagen samt av förordningarna om tillämpningen av befogenheterna i fråga, samt en förordning om upphävande av statsrådets förordning om fortsatt utövning av en befogenhet i enlighet med 87 § i beredskapslagen. Samtidigt konstaterade statsrådet att det inte längre rådde sådana undantagsförhållanden som avses i 3 § i beredskapslagen i landet.

Annan lagstiftning som baserar sig på undantagsförhållanden

Enligt 23 § i grundlagen kan det genom lag, eller genom en förordning av statsrådet som utfärdas med stöd av ett sådant bemyndigande med exakt avgränsat tillämpningsområde som av särskilda skäl tagits in i lag, införas sådana tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som är förenliga med Finlands internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter och som är nödvändiga om Finland blir utsatt för ett väpnat angrepp eller om det råder andra i lag angivna undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen. Grunderna för tillfälliga undantag ska dock bestämmas genom lag. Förordningar av statsrådet som gäller tillfälliga undantag skall utan dröjsmål föreläggas riksdagen. Riksdagen kan besluta om förordningarnas giltighet. Sådana lagar som avses i 23 § i grundlagen har inte tidigare stiftats under grundlagens giltighetstid.

Regeringen överlämnade under undantagsförhållandena en proposition till riksdagen med förslag till en lag om temporär ändring av lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet. I propositionen föreslogs det att restauranger under en viss tid ska vara stängda för kunder (RP 25/2020 rd). Riksdagens grundlagsutskott ansåg att det föreslagna regelverket kunde baseras på 23 § i grundlagen. Enligt grundlagsutskottet var det dock nödvändigt att kunna begränsa tillämpningsområdet för regelverket tidsmässigt och regionalt. Det kunde genomföras genom att i lagen lägga till en befogenhet att med statsrådets förordning föreskriva om områden där restaurangerna ska hållas stängda. Behandlingen av förordningen i riksdagen kunde ordnas på samma sätt som behandlingen av de förordningar som utfärdats med stöd av beredskapslagen (GrUU 7/2020 rd). Statsrådet utfärdade med stöd av lag en förordning, enligt vilken stängning av restauranger trädde i kraft i hela landet. Riksdagens grundlagsutskott beslutade att förordningen inte upphävs. Grundlagsutskottet betonade bedömning av regelverkets nödvändighet separat inom varje område samt fäste uppmärksamhet vid behovet av att i fortsättningen bedöma de totala nackdelarna och fördelarna som de begränsande åtgärderna orsakat samhället i fråga om de grundläggande rättigheterna (GrUB 10/2020 rd).

Under undantagsförhållandena överlämnade regeringen till riksdagen också en proposition med förslag till lag om temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar. I propositionen föreslogs att restaurangers öppettider och kundantal begränsas då restaurangerna återigen tillåts öppna (RP 72/2020 rd). Riksdagens grundlagsutskott ansåg att det i regelverket inte var fråga om sådana tillfälliga undantag från de grundläggande rättigheterna som avses i 23 § i grundlagen, utan att det var fråga om begränsning av de grundläggande rättigheterna (GrUU 14/2020 rd). Bestämmelserna om begränsning av restaurangers verksamhet utfärdades därmed som en normal lag, som efter flera senare ändringar var i kraft till slutet av året.

FÖRFATTNINGSBEREDNING I UNDANTAGSFÖRHÅLLANDEN

Centrala författningar som beretts under undantagsförhållanden:

1. Statsrådets förordningar som utfärdats med stöd av beredskapslagen.

2. Regeringspropositioner och statsrådets förordningar om tillfälliga undantag från de grundläggande rättigheterna som avses i 23 § i grundlagen.

3. Normala tidsbestämda författningar, vars nödvändighet beror på undantagsförhållandena.

4. Normala författningar som var brådskande av andra orsaker än på grund av undantagsförhållanden.

Annan övervakning av statsrådets beslutsfattande

I ministeriernas beredningsarbete samt statsrådets och riksdagens beslutsfattande koncentrerade man sig år 2020 på ärenden som rörde bekämpning av coronaepidemin. Man var tvungen att i hög grad skjuta upp annan beredning och annat beslutsfattande. År 2020 överlämnades 259 regeringspropositioner till riksdagen, varav 86 var lagförslag som direkt berörde coronavirusepidemin. Propositionerna innehöll sammanlagt 136 lagförslag, varav 101 gällde temporär lagstiftning (temporära lagar och ändringar av dem samt temporära ändringar i lagar för normala förhållanden). Också efter att undantagsförhållandena tog slut påverkade coronaepidemin statsrådets verksamhet och laglighetsövervakningen av den under hela det resterande året.

Bråda tidtabeller inom författningsberedningen och beslutsfattandet förkortade avsevärt den tid som fanns till förfogande för laglighetsövervakning. Laglighetsövervakningen utfördes ofta väldigt snabbt och även utanför tjänstetiden, för att regeringens tidtabeller för beslutsfattandet skulle genomföras. I övervakningen avvek man dock inte från normala krav på juridisk korrekthet. Inom författningsberedningen ansågs det dock vara godtagbart att avvika från det normala utlåtandeförfarandet om adekvata motiveringar framfördes för avvikandet. I stället för utlåtandeförfarandet förutsattes dock att centrala intressegrupper hördes på annat sätt i mån av möjlighet. När förslag om tidsbestämda lagar granskades fästes särskild uppmärksamhet vid att giltighetstidens längd motiverades på ett sådant sätt som riksdagen förutsätter (t.ex. LaUB 4/2020 rd och LaUB 5/2020 rd).

Då undantagsförhållandena upphörde betydde det att befogenheterna som tagits i bruk med stöd av beredskapslagen upphörde, men det fanns behov av att fortsätta de begränsningar och åtgärder som var tillgängliga med stöd av annan lagstiftning. Inte i något skede upphörde behovet av att bekämpa epidemin, även om epidemin lättade under sommaren. Dessutom krävde epidemins omfattande inverkan på samhället att man fortsatte med flera undantag och ekonomiska stödåtgärder som föreskrivits i den normala lagstiftningen. Då epidemin eskalerade under hösten förhandlade regeringen om att återinföra undantagsförhållanden. Enligt regeringens bedömning fanns det ändå inte förutsättningar för att konstatera undantagsförhållanden i enlighet med beredskapslagen. Enligt normalitetsprincipen i 4 § i beredskapslagen sköttes situationen med myndigheternas regelrätta befogenheter. Dessutom bereddes nya bestämmelser i den normala lagstiftningen, med stöd av vilka man försökte kontrollera situationen bättre utan de befogenheter som föreskrivs i beredskapslagen.

Till lagen om smittsamma sjukdomar fogades bestämmelser om ett informationssystem, genom vilket myndigheterna skulle kunna nå personer som eventuellt blivit exponerade för coronaviruset (Coronablinkern; RP 101/2020 rd). Till lagen fogades även bestämmelser om myndigheters befogenheter att fastställa begränsningar för näringsverksamhet, sammankomster och trafiktjänster (RP 245/2020 rd). Inom statsrådet bereddes två regeringspropositioner om bekämpning av coronaviruset i den gränsöverskridande trafiken. Regeringen överlämnade till riksdagen ett förslag till lag om ändring av lagen om smittsamma sjukdomar och lag om ändring av lagen om transportservice (RP 137/2020 rd). I propositionen föreslogs att personer som anländer till landet ska förete ett intyg över ett negativt resultat på ett coronavirustest. Riksdagens grundlagsutskott ansåg att förslaget var så halvfärdigt och innehöll sådana brister i fråga om de grundläggande rättigheterna att ärendet

inte kunde behandlas på grundval av förslaget. Grundlagsutskottet ansåg även att den promemoria som ministeriet lämnat till riksdagen var problematisk, då en betydande del av bestämmelserna i förslaget hade skrivits om (GrUU 32/2020 rd). Regeringen återtog propositionen. Efter detta bereddes ett utkast på en temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar, där det föreslogs karantän för personer som anländer till landet på basis av avreselandets situation. Efter remissförfarandet överlämnades ändå inte regeringspropositionen enligt utkastet till riksdagen. Justitiekanslern gav i beredningsskedet ett utlåtande om alla nämnda projekt (OKV/910/21/2020, OKV/1887/21/2020, OKV/1927/21/2020 och OKV/2525/21/2020). Se s. 95–96.

Persontrafiken in till landet begränsades genom beslut av statsrådet genast när undantagsförhållandena började och begränsningarna fortsatte resten av året. Statsrådet beslutade med stöd av gränsbevakningslagen att tillfälligt återinföra gränsbevakning för Europeiska unionens inre gränser och begränsa trafiken vid de yttre gränserna. Beslutens innehåll och giltighet ändrades under året 15 gånger för de inre gränsernas del och 17 gånger för de yttre gränsernas del. I laglighetsövervakningen beträffande besluten fästes särskild uppmärksamhet vid Europeiska unionens rättsakter om gränstrafik och kommissionens och rådets ställningstaganden om tillämpningen av dem. Justitiekanslern behandlade även klagomål om begränsningarna beträffande persontrafiken och övervakningen av dem (OKV/61/10/2020). Se s. 55 och 88.

Även efter att undantagsförhållandena upphört fortsatte praxisen med att riktlinjer samt anvisningar och rekommendationer till myndigheter, medborgare och företag om hanteringen av coronavirusepidemin togs med principbeslut av statsrådet. Statsrådet tog sammanlagt åtta principbeslut som gällde uppdateringar av hybridstrategin som godkänts under undantagsförhållandena, distansarbete, ansiktsmasker och vaccinstrategin. I laglighetsövervakningen av principbesluten fästes uppmärksamhet vid att de inte ingrep i myndigheters lagliga befogenheter och att anvisningarnas och rekommendationernas rättsliga karaktär framkom ur besluten.

Övervakningen av ministerierna och andra myndigheter

Justitiekanslern fick under år 2020 ta emot många klagomål angående ministeriernas och andra myndigheters åtgärder under epidemin. Under det gångna exceptionella året var myndigheterna tvungna att agera under förhållanden som aldrig tidigare har upplevts. De måste snabbt ändra sin verksamhet och träffa avgöranden som avvek från tidigare beslut samt tillämpa lagstiftning som inte tillämpats förut. Såväl de åtgärder som vidtogs för att begränsa epidemin och för att informera medborgarna om dem som avsaknaden av begränsningsåtgärder ledde till en anhopning av klagomål och till att ärenden togs till prövning på laglighetsövervakarens eget initiativ. En stor del av dessa ärenden är fortfarande under behandling och föremål för utredning när denna text skrivs. Epidemin lyfte fram medborgarnas behov av att få aktuell och tillförlitlig information om coronaviruset, om det aktuella epidemiläget och i synnerhet om myndigheternas åtgärder, anvisningar och rekommendationer. Klagomålen till justitiekanslern visade hur viktigt det är att använda exakta och tydliga formuleringar i kommunikationen med medborgarna och att också skilja mellan dels rekommendationer och anvisningar och dels bindande rättsnormer och beslut. Vikten av god kommunikation särskilt inom social- och häl-

sovården behandlas närmare i avsnitt 6 i denna berättelse. Se s. 207.

Under verksamhetsåret anfördes ett stort antal klagomål med anknytning till epidemin (sammanlagt 547), men en del av klagomålen innehöll inte sådant som det skulle ha varit motiverat att granska inom ramen för laglighetskontrollen eller som skulle ha föranlett konsekvenser med avseende på laglighetskontrollen. I de inkomna klagomålen återspeglades tydligt hur epidemin, begränsningsåtgärderna och oron för hur man skulle klara sig i vardagen prövade människor och framkallade olika känslomässiga reaktioner. Jämfört med tidigare år riktades exceptionellt många klagomål mot ministrarnas och ministeriernas verksamhet, vilket är förståeligt, eftersom åtgärderna för hantering av epidemin i stor utsträckning var baserade på politiskt beslutsfattande. Vissa händelser och situationer som uppmärksammades mycket också i offentligheten ledde till en hel del klagomål som justitiekanslern och biträdande justitiekanslern riktade in sina laglighetskontrollåtgärder på. I klagomålen och de ärenden som undersöktes på eget initiativ aktualiserades flera frågor som är centrala med tanke på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Klagomålen och de egna initiativen i anslutning till epidemin gällde bl.a. rörelsefriheten (9 § i grundlagen), myndighetsverksamhetens offentlighet (12 § i grundlagen), mötesfriheten (13 § i grundlagen), de kulturella rättigheterna (16 § i grundlagen), tryggandet av den oundgängliga försörjningen (19 § i grundlagen) och rättssäkerheten (21 § i grundlagen). Dessutom behandlades frågor gällande myndigheternas behörighet, skyldigheter och ansvar (bl.a. 2 § 3 mom. och 68 § 1 mom. i grundlagen).

Nedan behandlas för verksamhetsårets del kortfattat vissa centrala avgöranden och anhängiggjorda ärenden rörande epidemin. I avvikelse från tidigare praxis ges en allmän redogörelse också för sådana anhängiga klagomålsärenden och ärenden inledda på eget initiativ som inte hunnit bli avgjorda under verksamhetsåret.

Begränsningsåtgärder inom gränstrafiken

I ett klagomål till justitiekanslern riktade klaganden kritik mot statsrådets och inrikesministeriets förfarande i fråga om beslut om begränsning av gränstrafiken och informerandet om besluten. I klagomålet konstaterade klaganden att besluten om att stänga gränsövergångsställen och begränsa gränstrafiken stred mot gränsbevakningslagen, grundlagen och Europeiska unionens lagstiftning. Enligt klagomålet kränkte besluten dels den grundlagsenliga rätten att lämna och återvända till landet, dels principen om fri rörlighet inom Europeiska unionen. Klaganden ansåg dessutom att vilseledande uttryck hade använts när man informerade om statsrådets beslut.

Justitiekanslern konstaterade att man genom besluten om begränsning av gränstrafiken inte hade ingripit i den rörelsefrihet som tryggas i grundlagen. Syftet med besluten var att minska trafiken över gränsen för att bromsa spridningen av coronaviruspandemin och därigenom främja medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter som berör liv och hälsa. Justitiekanslern betonade att statsrådet har haft en skyldighet att skydda befolkningen mot coronaviruset. I besluten hade man också beaktat det nödvändiga behovet av att röra sig över gränsen och därmed strävat efter att minska de olägenheter som begränsningarna av rörelsefriheten medförde.

Enligt justitiekanslern hade inrikesministeriet inte agerat på ett sådant sätt som skulle ha föranlett några åtgärder inom ramen för laglighetskontrollen. Justitiekanslern uppmärksammade dock

inrikesministeriet på att ministeriet i fortsättningen i större utsträckning bör granska besluten med avseende på hur de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. I besluten borde man också tydligare ha lyft fram när det var fråga om rekommendationer och när det var fråga om juridiskt förpliktande beslut.

Justitiekanslern ansåg att inrikesministeriet tillsammans med social- och hälsovårdsministeriet borde bedöma behoven av att se över lagstiftningen om de åtgärder som behövs för att bekämpa pandemier (OKV/61/10/2020). Se s. 88.

Åtgärder vid flygplatserna för att bekämpa coronaviruset våren 2020

Biträdande justitiekanslern beslutade på eget initiativ undersöka tillräckligheten av de åtgärder som vidtogs för bekämpning av coronaviruset på flygplatserna i mars 2020 samt de försummelser och förseningar som hänförde sig till åtgärderna, liksom orsakerna till försummelserna och förseningarna. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sitt beslut social- och hälsovårdsministeriet på den skyldighet som ministeriet i lagen om smittsamma sjukdomar ålagts att svara för den riksomfattande ledningen vid störningar inom hälso- och sjukvården. Med stöd av lagen har social- och hälsovårdsministeriet burit det huvudsakliga ansvaret också för säkerställandet av hälsotryggheten på flygplatserna och för den operativa ledningen och samordningen av de åtgärder som hänför sig till detta. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade social- och hälsovårdsministeriet också på de uppgifter som i lagen om smittsamma sjukdomar föreskrivits för kommunerna i samband med bekämpningen av smittsamma sjukdomar. Av utredningarna framgick det att social- och hälsovårdsministeriet först i ett mycket sent skede bett Vanda stad delta i bekämpningen av coronaviruset på Helsingfors-Vanda flygplats. Ministeriet hade inledningsvis anlitat en privat tjänsteproducent, trots att också Vanda stad hade kompetens och resurser för uppdraget och framför allt har ålagts denna uppgift i lagen om smittsamma sjukdomar. Av utredningarna framgick det också att det förekommit situationer där regeringens riktlinjer omsatts i praktiska åtgärder med en viss fördröjning.

Dröjsmålet med att vidta effektiva åtgärder för att bekämpa coronaviruset på flygplatserna verkade, till den del det gällde andra skyldigheter än de som anges i lagen om smittsamma sjukdomar, åtminstone delvis ha berott på oklara behörighets- och samarbetsfrågor. Enligt biträdande justitiekanslern finns det skäl att, med tanke på allvarliga störningssituationer, även i större omfattning utreda och fastställa ledningsförhållandena på flygplatserna. På flygplatserna kan även i framtiden uppkomma nya typer av situationer, i likhet med coronavirusepidemin, då frågor som gäller ledningen av verksamheten under inga omständigheter får vara oklara. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sitt beslut dessutom den allmänna skyldighet att bereda sig på störningar inom hälso- och sjukvården som i lagen om smittsamma sjukdomar åläggs social- och hälsovårdsministeriet, kommunikationsministeriet och statsrådets kansli. Händelserna på flygplatserna i mars 2020 visade att man inte hade tillräcklig beredskap inför den kris som coronaviruspandemin orsakat.

Biträdande justitiekanslern betvivlade dock inte att myndigheterna och de enskilda tjänstemännen i den mycket krävande och brådskande situationen och under hård press hade försökt göra sitt bästa för att förhindra spridningen av coronaviruset på flygplatserna. Biträdande jus-

titiekanslern bedömde därför dessa åtgärder ur ett mer allmänt laglighetskontrollperspektiv och framför allt med avseende på de erfarenheter som kan erhållas av åtgärderna, så att man i framtiden vid rätt tid ska kunna vidta tillräckligt effektiva åtgärder för att förhindra pandemier. Biträdande justitiekanslern betonade emellertid att det naturligtvis är myndigheterna själva som bär huvudansvaret för denna bedömning (OKV/433/70/2020). Se s. 86.

Ministeriernas förfaranden vid styrningen av lagringen och upphandlingen av skyddsutrustning som behövs vid pandemier

Till justitiekanslersämbetet inkom våren 2020 flera klagomål där det riktades kritik mot social- och hälsovårdsministeriets och arbets- och näringsministeriets förfarande vid upplagringen och upphandlingen av sådan skyddsutrustning som behövs i en pandemisituation. Justitiekanslern beslutade också på eget initiativ undersöka ministeriernas förfarande. I sitt avgörande uppmärksammade justitiekanslern social- och hälsovårdsministeriet och arbets- och näringsministeriet på sina synpunkter särskilt beträffande vikten av samarbetet mellan ministerierna och andra aktörer samt vikten av en tydlig ansvarsfördelning. Med tanke på det allmänna utvecklandet och samordnandet av statsrådets ledning och beredskapsplanering sände justitiekanslern sitt avgörande också till statsministern och statsrådets kansli för kännedom.

I fråga om upphandlingen och upplagringen av skyddsutrustning konstaterade justitiekanslern att det var uppenbart att man inte haft tillräcklig beredskap för den nya covid-19-situationen. När det gäller den verksamhet som hänför sig till försörjningsberedskapen bör verksamhetens organisering, målinriktning, resultat och transparens förbättras ytterligare, och ansvaret och beslutsfattandet förtydligas. Enligt justitiekanslern är det vid myndighetssamarbete enligt lagen om statsrådet och förvaltningslagen nödvändigt att säkerställa att den andra samarbetsparten har tillräcklig beredskap att svara för uppgifterna. Till ministeriets styrande roll och roll som uppdragsgivare hör också att vid behov säkerställa detta i synnerhet när det är fråga om verksamhet som avviker från det normala. Eftersom ansökningarna om stöd ökat betydligt skulle det ha varit motiverat att social- och hälsovårdsministeriet mer aktivt försökt dra försorg om Försörjningsberedskapscentralens verksamhetskapacitet.

Vid social- och hälsovårdsministeriet har både ministeriets organisation och arbetsfördelningen mellan ministrarna orsakat viss oklarhet. De funktioner som är väsentliga för beredskapen inför pandemirisker har fördelats mellan olika avdelningar och även mellan social- och hälsovårdsministern och familje- och omsorgsministern. Enligt justitiekanslern kan det i framtiden finnas behov av att bedöma huruvida det skulle vara motiverat att införa en tydligare fördelning av uppgiftsområdena för ministrarna vid social- och hälsovårdsministeriet, också med tanke på krisledningen. Arbetsfördelningen ska i rättsligt avseende vara sådan att den även i krissituationer möjliggör sådan ledning och sådant samarbete som ankommer på statsrådet och ministeriet.

När det gäller beredskapen inför pandemier är det enligt avgörandet nödvändigt att uppmärksamma hälso- och sjukvården och dess aktörer ur ett klart bredare perspektiv, så att behovet av skyddsutrustning och annan beredskap för personalen vid verksamhetsenheterna inom socialvården beaktas. Socialvårdens verksamhetsfält är redan på grundval av lagstiftningen betydligt mer splittrat än vad som är fallet för hälso- och sjukvårdens del. Regeringen har lagt fram för-

slag till lagstiftningsåtgärder med anledning av den rådande situationen. Utöver lagstiftningsåtgärderna är det emellertid nödvändigt att i samband med beredskapsplaneringen dra försorg om att det utarbetas en tillräckligt noggrann lägesbild av socialvården och dess behov, så att man ska kunna utarbeta planer för beredskapen samt över lag sörja för planeringen av skyddet för grupper av personer som är särskilt utsatta i olika hotsituationer. Vid beredskapsplaneringen är det även viktigt att planerna uppdateras tillräckligt noggrant utifrån den aktuella informationen om hoten och riskerna (OKV/155/70/2020). Se s. 86.

Ministeriets anvisningar till regionförvaltningsverken

Klagomål anfördes över social- och hälsovårdsministeriets styrningsbrev till regionförvaltningsverken och Ålands landskapsregering. I sitt avgörande med anledning av dessa klagomål tog justitiekanslern i synnerhet ställning till frågan om huruvida social- och hälsovårdsministeriet inom ramen för sin behörighet haft rätt att meddela anvisningar om ärenden som hör till regionförvaltningsverkens beslutanderätt. Det var fråga om regionförvaltningsverkets beslutanderätt enligt 58 § 1 mom. i lagen om smittsamma sjukdomar. Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att ministeriets anvisningar utifrån en helhetsbedömning inte gav ett intryck av att de varit avsedda att vara bindande och att de således inte var problematiska med tanke på den lagbundenhetsprincip som föreskrivs i 2 § 3 mom. i grundlagen eller med tanke på regionförvaltningsverkets beslutanderätt. Justitiekanslern konstaterade dock att det av klagomålen framgick att det inte nödvändigtvis är klart för allmänheten vilken roll och behörighet olika myndigheter har när det gäller att fatta beslut om förbud mot offentliga tillställningar och allmänna sammankomster (OKV/1726/10/2020). Se s. 89.

Skolmåltider i samband med distansundervisning

Under verksamhetsåret inkom flera klagomål om skolmåltider för skolelever i distansundervisning. Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att han följer upp tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna under undantagsförhållandena förutom utifrån klagomål också på eget initiativ, och att han uppmärksammar bl.a. att elevernas rätt till en avgiftsfri måltid under skoldagen enligt lagen om grundläggande utbildning tryggas. Eftersom målsättningen under undantagsförhållandena dock är att begränsa coronavirusepidemin, konstaterade justitiekanslern att utbildningsanordnarna ska beakta detta när måltider ordnas. Ifall måltider skulle ordnas på normalt sätt för alla barn skulle det leda till en betydande ökning av antalet närkontakter. Det är inte möjligt att införa en allmän regel om hur måltiderna ska organiseras, eftersom situationen för coronavirusets del varierar både geografiskt och tidsmässigt. Utbildningsanordnaren ska ordna måltider med beaktande av de rådande förhållandena och iaktta de gällande bestämmelserna och de behöriga myndigheternas föreskrifter.

Justitiekanslern konstaterade dessutom att det i fråga om skolmåltider är viktigt att utbildningsanordnaren t.ex. i samarbete med elevvården kan söka upp sådana elever för vilka den dagliga skolmåltiden är synnerligen viktig och ordna måltider för dessa elever också i de situationer där måltiderna måste begränsas avsevärt för att undvika nära kontakter. Genom detta förfarande kan skolmåltider tryggas för sådana elever som löper risk för att annars inte få tillräckligt med näring.

Denna fråga, som justitiekanslern uppmärksammade, beaktades också när den nya tillämpningsförordningen stiftades (OKV/518/1/2020, OKV/622/1/2020 och OKV/742/1/2020). Se s. 193–194.

Behandlingen av ärenden gällande utkomstskydd för arbetslösa

Under våren 2020 uppkom en anhopning av ärenden gällande utkomstskydd för arbetslösa vid arbets- och näringsbyråerna, eftersom antalet ärenden ökade exceptionellt snabbt. Justitiekanslern fick ta emot klagomål angående behandlingstiderna för arbetskraftspolitiska utlåtanden vid arbets- och näringsbyråerna. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sina avgöranden att de arbetslöshetsförmåner som föreskrivs i lagen om utkomstskydd för arbetslösa är avsedda att trygga den oundgängliga försörjning som avses i grundlagen. Ett arbetskraftspolitiskt utlåtande är en förutsättning för att en arbetslös arbetssökande ska kunna ansöka om arbetslöshetsförmåner och samtidigt en förutsättning för att hens grundläggande utkomstskydd ska tillgodoses. Enligt biträdande justitiekanslerns avgörande ska man i mån av möjlighet försöka förutse kommande förändringar, så att de lagstadgade uppgifterna kan skötas trots att ärendena tidvis hopar sig. Enligt en arbets- och näringsbyrås utredning hade byrån genast i början av coronavirusepidemin vidtagit åtgärder för att säkerställa servicekapaciteten när antalet kunder ökade. Arbets- och näringsbyrån hade prioriterat ärenden som gällde inledande av jobbsökning och behandlingen av utkomstskyddsärenden. De åtgärder som vidtagits vid arbets- och näringsbyrån hade dock inte räckt till för att förhindra att den tidsfrist som anges i förordningen överskreds i den exceptionella situation som föranletts av coronaviruspandemin. Biträdande justitiekanslern delgav arbets- och näringsbyrån de synpunkter han framfört om givandet av arbetskraftspolitiska utlåtanden (OKV/858/10/2020, OKV/914/10/2020 och OKV/959/10/2020). Se s. 201.

Biträdande justitiekanslern avgjorde också ett klagomål som gällde överskridande av den föreskrivna behandlingstiden vid den allmänna arbetslöshetskassan (YTK). Biträdande justitiekanslern beaktade vid bedömningen av förfarandets klandervärdhet att YTK genast i början av epidemin hade vidtagit mångsidiga och kännbara åtgärder för att säkerställa sin servicekapacitet och hade uppnått den lagenliga behandlingstiden i augusti 2020 (OKV/1263/10/2020). Se s. 228.

Övriga klagomålsärenden

Under verksamhetsåret inkom flera klagomål rörande vissa teman till justitiekanslersämbetet, men av olika orsaker föranledde de inte åtgärder av justitiekanslern. Exempelvis inkom tiotals (ca 85 st.) klagomål med liknande innehåll angående Institutet för hälsa och välfärds förfarande. I klagomålen riktades det kritik mot hur ledningen för Institutet för hälsa och välfärd, ministrarna och de beredande tjänstemännen samt de regionala myndigheterna handlat i coronavirussituationen. I klagomålen bestreds förekomsten av en pandemi. Av klagomålen framgick inte något sådant som skulle ha gett justitiekanslern anledning att inom ramen för sina övervakningsbefogenheter misstänka att det förekommit lagstridiga förfaranden eller åsidosättande av skyldigheter. Justitiekanslersämbetet delgavs dessutom för kännedom flera frågor rörande coronaviruspandemin som ställts till THL:s ledning samt klagomål där det riktades kritik mot THL:s kommunikation och mot kommentarer som THL:s representanter framfört i offentligheten. En del av dessa skri-

velser delgavs justitiekanslersämbetet endast för kännedom, en del innefattade närmast skribentens egna åsikter, och en del var anonyma eller ospecificerade. Av dessa orsaker kunde man inte börja undersöka ärendena närmare.

Under verksamhetsåret inkom drygt tio klagomål som gällde Innovationsfinansieringsverket Business Finland och Business Finland Ab, närings-, trafik- och miljöcentralerna samt arbets- och näringsministeriets förfarande. En del av klagomålen bemöttes genom en allmän redogörelse för de bestämmelser som styr beslutsfattandet och/eller genom en hänvisning till det ärende som justitiekanslern inlett på eget initiativ (OKV/939/70/2020) rörande arbets- och näringsministeriets och vissa ministrars förfarande i anslutning till företagsstöd som beviljats av Business Finland. De klagomål som uppenbart gällde Business Finlands eller närings-, trafik- och miljöcentralens förfarande överfördes i enlighet med en överenskommelse mellan justitiekanslern och biträdande justitieombudsmannen till riksdagens justitieombudsmans kansli för behandling. Till den del klagomålen gällde ministeriers eller ministrars förfarande eller påstådda försummelser har de behandlats vid justitiekanslersämbetet. Klagomål som berörde statsrådets allmänna sammanträdes, ministeriers eller ministrars förfarande eller försummelser har å sin sida överförts från justitieombudsmannens kansli till justitiekanslersämbetet.

Under verksamhetsåret inkom flera klagomål om tvånget och rekommendationerna att använda munskydd. En del av klagomålen hörde inte till justitiekanslerns behörighet (t.ex. klagomål rörande huvudstadsregionens coronasamordningsgrupp, som utfärdat rekommendationer om saken). En del av de inkomna klagomålen gällde exempelvis städernas rekommendationer, som dock inte är förpliktande beslut. I vissa fall fanns det möjlighet till omprövning eller överklagande, vilket är det primära sättet att tillgodose rättsskyddet.

Begränsningen av rätten att ordna evenemang föranledde också flera klagomål. Beslut om rätten att ordna offentliga tillställningar och allmänna sammankomster fattas av regionförvaltningsverken, vars beslut överklagades hos förvaltningsdomstolen. Bakgrunden till begränsningarna utgjordes av den anvisning som social- och hälsovårdsministeriet meddelat regionförvaltningsverken, som det redogörs för ovan (OKV/1726/10/2020).

I flera klagomål aktualiserades också universitetens förfarande bl.a. i anslutning till tentamensarrangemang och andra följder som coronaviruspandemin orsakat för studierna. De ändringar vid antagningen av studerande våren 2020 som genomfördes på grund av epidemiläget och det praktiska genomförandet av urvalsproven uppmärksammades också i flera klagomål. Dessa klagomål, liksom de klagomål som gällde inresa i landet och gränsbevakningsväsendets förfarande, överfördes till riksdagens justitieombudsman för behandling.

Justitiekanslern fick också ta emot flera klagomål som gällde den rekommendation som statsrådet utfärdade våren 2020 om avbrytande av rederiernas biljettförsäljning.

Ärenden som inletts på eget initiativ

På grund av ett stort antal liknande klagomål som inkom under verksamhetsåret beslutade justitiekanslern och biträdande justitiekanslern ta flera ärenden till behandling på eget initiativ. Ärenden har tagits till behandling också på grundval av andra observationer som hänför sig till laglighetskontrollen. Behandlingen av dessa ärenden pågår fortfarande när detta skrivs. Ärendena gäller dels

statens centralförvaltning och dels kommunala myndigheter, men också ministeriernas roll vid styrningen och övervakningen av den underlydande förvaltningen.

Ärenden rörande följande teman har tagits till behandling på eget initiativ:

- Försörjningsberedskapscentralens förfarande vid upplagringen och upphandlingen av skyddsutrustning (OKV/147/70/2020)
- Hemvårdens kvalitet; antalet vårdare/klienter vid tjänster som tillhandahålls i hemmet (OKV/290/70/2020)
- Tryggandet av barnskyddstjänsterna under coronavirusepidemin (OKV/293/70/2020)
- Anordnandet av och tillgången till barn- och ungdomspsykiatritjänster under coronavirusepidemin (OKV/294/70/2020)
- Offentligheten och öppenheten i fråga om informationen om coronavirusepidemin i Institutet för hälsa och välfärds verksamhet (OKV/458/70/2020)
- Social- och hälsovårdsministeriets förfarande i fråga om offentligheten och öppenheten beträffande den information som ligger till grund för beslut och riktlinjer som gäller covid-19-epidemin (OKV/461/70/2020)
- FPA:s beredskap inför ökningen av antalet ärenden till följd av konsekvenserna av covid-19-pandemin och undantagsförhållandena (OKV/568/70/2020)
- Beredskapen inför ökningen av antalet ärenden vid arbets- och näringsbyråerna till följd av konsekvenserna av covid-19-pandemin och undantagsförhållandena (OKV/570/70/2020)
- Ökningen av antalet ärenden vid arbetslöshetskassorna till följd av konsekvenserna av covid-19-pandemin och undantagsförhållandena (OKV/572/70/2020)
- Behovet av tjänster för offer och förövare när det gäller våld i nära relationer under undantagsförhållandena (OKV/773/70/2020)
- Arbets- och näringsministeriets samt vissa ministrars förfarande i anslutning till företagsstöd som beviljats av Business Finland (OKV/939/70/2020)
- Utrikesministeriets förfarande vid avbrytandet av behandlingen av ärenden gällande uppehållstillstånd och visum (OKV/2830/70/2020)

Utlåtanden

Jämlikheten (6 §)

- Bekämpning av coronaviruset i gränstrafiken (OKV/1887/21/2020), se s. 95 (OKV/2525/21/2020), se s. 95

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

- Arbetsgruppsbetänkandet om en totalreform av lagstiftningen om sexualbrott (OKV/1404/21/2020), se s. 157

Den straffrättsliga legalitetsprincipen (8 §)

- Arbetsgruppsbetänkandet om tidsenligheten i fråga om regleringen av terroristbrott (OKV/1145/21/2020), se s. 154

Rörelsefriheten (9 §)

- Bekämpning av coronaviruset i gränstrafiken (OKV/1887/21/2020), se s. 95 (OKV/2525/21/2020), se s. 95

Skyddet för privatlivet (10 §)

- Bekämpning av coronaviruset i gränstrafiken (OKV/1887/21/2020), se s. 95
- Klientuppgifter inom social- och hälsovården (OKV/79/20/2019), se s. 91

Rätten till social trygghet (19 §)

- Bekämpning av coronaviruset i gränstrafiken (OKV/1887/21/2020), se s. 95 (OKV/2525/21/2020), se s. 95

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

- Bedömningspromemoria om automatiserat beslutsfattande (OKV/1348/21/2020), se s. 156
- Social- och hälsovårdsreformen (OKV/1121/21/2020), se s. 98

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

- Bekämpning av coronaviruset i närings-verksamhet, vid sammankomster och i trafik (OKV/1927/21/2020), se s. 96

Avgöranden

Jämlikheten (6 §)

- Avgiftsfria skolmåltider för elever i distansundervisning under undantagsförhållanden (OKV/518/1/2020), se s. 193
  (OKV/622/1/2020), se s. 194
  (OKV/742/1/2020), se s. 194
- Egenkontrollens funktion inom socialvården (OKV/33/70/2020), se s. 216
- Ministeriet överskred sin behörighet och prövningsrätt när det fattade beslut om åldersgränserna för Mina Kanta-sidorna (OKV/31/50/2019), se s. 214
- Staden försummade att verkställa barnskyddslagen (OKV/11/50/2018), se s. 230

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

- En yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården vägrade ta influensavaccination (OKV/184/1/2019), se s. 238
- Fastställandet i lag av en smittsam sjukdom som med fog misstänks vara en allmänfarlig smittsam sjukdom (OKV/244/1/2020), se s. 217
- Justitiekanslern granskade statsrådets beslut om gränskontroll (OKV/61/10/2020), se s. 55 och 88
- Ministeriet överskred sin behörighet och prövningsrätt när det fattade beslut om åldersgränserna för Mina Kanta-sidorna (OKV/31/50/2019), se s. 214
- Staden försummade att verkställa barnskyddslagen (OKV/11/50/2018), se s. 230

Den straffrättsliga legalitetsprincipen (8 §)

- Behandlingen av ett klagomål gällande en polisman vid en polisinrättning (OKV/740/10/2020), se s. 170

Rörelsefriheten (9 §)

- Fastställandet i lag av en smittsam sjukdom som med fog misstänks vara en allmänfarlig smittsam sjukdom (OKV/244/1/2020), se s. 217
- Justitiekanslern granskade statsrådets beslut om gränskontroll (OKV/61/10/2020), se s. 55 och 88

Skyddet för privatlivet (10 §)

- En yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården vägrade ta influensavaccination (OKV/184/1/2019), se s. 238
- Fastställandet i lag av en smittsam sjukdom som med fog misstänks vara en allmänfarlig smittsam sjukdom (OKV/244/1/2020), se s. 217
- Ministeriet överskred sin behörighet och prövningsrätt när det fattade beslut om åldersgränserna för Mina Kanta-sidorna (OKV/31/50/2019), se s. 214

Yttrandefriheten och offentligheten (12 §)

- En kommuns försummelse av informationsskyldigheten (OKV/1338/1/2019), se s. 237
- En stads förfarande vid bemötandet av dokumentbegäranden och förfrågningar (OKV/37/10/2020, OKV/1182/10/2020, OKV/1229/10/2020, OKV/1242/10/2020, OKV/1252/10/2020 och OKV/1262/10/2020), se s. 190
- Konkurrens- och konsumentverkets anvisning om förfarandet baserade sig inte på lag (OKV/3/10/2020), se s. 206
- Sakligheten i en polisinrättnings Twitterkommunikation (OKV/253/10/2020), se s. 171

Egendomsskydd (15 §)

- En stad tog ut avgifter för småbarnspedagogik som inte baserade sig på lag (OKV/714/1/2018), se s. 192

De kulturella rättigheterna (16 §)

- Adekvat information (OKV/279/10/2020), se s. 194
- Avgiftsfria skolmåltider under undantagsförhållanden för elever i distansundervisning (OKV/518/1/2020), se s. 193 (OKV/622/1/2020), se s. 194 (OKV/742/1/2020), se s. 194

Rätten till eget språk och egen kultur (17 §)

- Språket på identitetskort (OKV/79/10/2020 och OKV/166/10/2020), se s. 171

Näringsfrihet och rätt till arbete (18 §)

- En yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården vägrade ta influensavaccination (OKV/184/1/2019), se s. 238
- Ändring av förordningen om yrkesutbildade personer inom hälso - och sjukvården (OKV/1322/1/2018), se s. 87

Rätten till social trygghet (19 §)

- Dröjsmål vid behandlingen av ansökningar om arbetslöshetsförmåner vid Allmänna arbetslöshetskassan YTK (OKV/1263/10/2020), se s. 228
- Brådskande tillgång till nödvändiga läkemedel borde ha säkerställts (OKV/793/1/2019), se s. 227
- Egenkontrollens funktion inom socialvården (OKV/33/70/2020), se s. 216
- En yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården vägrade ta influensavaccination (OKV/184/1/2019), se s. 238
- FPA:s förfarande vid betalningen av bostadsbidrag till hyresvärden (OKV/195/10/2020), se s. 226
- FPA:s förfarande vid behandlingen av handikappbidragsärende (OKV/1082/10/2020), se s. 225
- FPA:s beslut om grundläggande utkomststöd och beslutens kvalitet (OKV/26/70/2020), se s. 223
- FPA:s brister i behandlingen av utkomststödsärenden (OKV/1560/10/2020), se s. 228
- Givandet av arbetskraftspolitiska utlåtanden fördröjdes (OKV/858/10/2020, OKV/914/10/2020 och OKV/959/10/2020), se s. 201

- Justitiekanslern granskade statsrådets beslut om gränskontroll (OKV/61/10/2020), se s. 55 och 88
- Staden försummade att verkställa barnskyddslagen (OKV/11/50/2018), se s. 230
- Ändring av förordningen om yrkesutbildade personer inom hälso - och sjukvården (OKV/1322/1/2018), se s. 87

Ansvaret för miljön (20 §)

- Ansökan om åtgärdstillstånd för en snötipp (OKV/746/1/2019), se s. 243
- Fastställandet i lag av en smittsam sjukdom som med fog misstänks vara en allmänfarlig smittsam sjukdom (OKV/244/1/2020), se s. 217
- Vidtagandet av tillsynsåtgärder och bemötandet av en dokumentbegäran (OKV/63/1/2019), se s. 242

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

- Arbets - och näringsbyrån försummade sin skyldighet att behandla ärendet på behörigt sätt (OKV/357/1/2019), se s. 203
- Arbets- och näringsbyråns rådgivning ska vara korrekt och ärendena ska behandlas omsorgsfullt (OKV/610/1/2019), se s. 204
- Arbetskraftspolitiska utlåtanden ska behandlas korrekt och utan dröjsmål (OKV/93/1/2019), se s. 202
- Avgörande av ett brottmål utan beslutanderätt (OKV/32/31/2019), se s. 122
- Begäran om information borde ha behandlats på ett behörigt sätt (OKV/343/10/2020), se s. 221
- Behandling av en begäran om handlingar (OKV/85/10/2020), se s. 220
- Behandlingen av ett ärende fördröjdes vid Patent- och registerstyrelsen (OKV/320/1/2019), se s. 206
- Behandlingen av ett ärende fördröjdes vid dataombudsmannens byrå (OKV/586/10/2020), se s. 160 (OKV/590/10/2020), se s. 161 (OKV/934/10/2020), se s. 160 (OKV/1501/10/2020), se s. 161
- Behandlingstiden för ett tillsynsärende (OKV/157/10/2020), se s. 186
- Behörigheten att behandla jävsfrågor i samband med tillsynsverksamhet (OKV/111/10/2020), se s. 186
- Besvarandet av förfrågningar och snabb behandling (OKV/122/10/2020), se s. 227
- Besvarandet av förfrågningar vid dataombudsmannens byrå (OKV/116/10/2020), se s. 162
- Brister i innehållet i FPA: s beslut och vid behandlingen av begäranden om information samt dröjsmål vid besvarandet av förfrågningar (OKV/174/10/2020), se s. 226
- Brister i registreringen av bindningar hos ledamöter i besvärsnämnder (OKV/719/10/2019), se s. 215
- Brister vid behandlingen av utkomststödsärenden vid FPA (OKV/250/10/2020), se s. 228 (OKV/1560/10/2020), se s. 228
- Brådskande tillgång till nödvändiga läkemedel borde ha säkerställts (OKV/793/1/2019), se s. 227
- Dröjsmål i samband med ett miljötillsynsärende (OKV/712/1/2019), se s. 243
- Dröjsmål vid behandlingen av begäran om avgörande vid konsumenttvistenämnden (OKV/265/10/2020), se s. 159 (OKV/550/1/2019), se s. 159
- Dröjsmål vid behandlingen av besvär gällande utkomststöd (OKV/151/10/2020), se s. 132

- Dröjsmål vid behandlingen av ett ärende vid patientskadenämnden (OKV/1633/1/2019), se s. 229
- Dröjsmål vid behandlingen av en ansökan inom funktionshinderservicen (OKV/462/10/2020), se s. 235
- Dröjsmål vid behandlingen av en omprövningsbegäran hos Skatteförvaltningen (OKV/40/10/2020), se s. 182
- Dröjsmål vid behandlingen av ett klagomål (OKV/450/1/2019), se s. 222
- Dröjsmål vid behandlingen av ett ärende (OKV/165/10/2020), se s. 227
- Dröjsmål vid behandlingen vid Migrationsverket
  (OKV/67/10/2020), se s. 173
  (OKV/537/10/2020), se s. 173
  (OKV/547/10/2020), se s. 174
  (OKV/108/10/2020), se s. 174
  (OKV/73/10/2020), se s. 175
  (OKV/540/10/2020), se s. 175
  (OKV/56/10/2020), se s. 176
  (OKV/103/10/2020), se s. 176
- Dröjsmål vid besvarandet av förfrågningar (OKV/21/10/2020), se s. 169
- En magistrat ska granska årsredovisningar utan dröjsmål och korrekt (OKV/422/10/2020), se s. 184
- En stads förfarande i ett ärende gällande enskilda vägar (OKV/18/10/2020), se s. 190
- En stads förfarande vid bemötandet av dokumentbegäranden och förfrågningar (OKV/37/10/2020, OKV/1182/10/2020, OKV/1229/10/2020, OKV/1242/10/2020, OKV/1252/10/2020 och OKV/1262/10/2020), se s. 190
- En stads förfarande vid bemötandet av en dokumentbegäran och publicering av sammanträdesmaterial i det allmänna datanätet (OKV/23/10/2020), se s. 188
- En stads förfarande vid mottagandet av barnskyddsanmälningar (OKV/1339/10/2020), se s. 231
- En stad tog ut avgifter för småbarnspedagogik som inte baserade sig på lag (OKV/714/1/2018), se s. 192
- Felaktigt förfarande vid behandlingen av undersökningsbegäran samt besvarandet av en förfrågning och bemötandet av en dokumentbegäran (OKV/96/10/2020), se s. 168
- Flera brister vid behandlingen av ett ärende (OKV/663/1/2019), se s. 205
- Forststyrelsen agerade inte lagstridigt när avtalet för verkställande direktör avslutades (OKV/91/10/2020), se s. 197
- FPA:s adekvata och omsorgsfulla behandling av ansökningar (OKV/142/1/2019), se s. 225
- FPA:s beslut om grundläggande utkomststöd och beslutens kvalitet (OKV/26/70/2020), se s. 223
- FPA:s förfarande vid betalningen av bostadsbidrag till hyresvärden (OKV/195/10/2020), se s. 226
- FPA:s förfarande vid behandlingen av handikappbidragsärende (OKV/1082/10/2020), se s. 225
- Förfarandet vid en stads tandklinik vid bestämmande av klientavgiften för personer under 18 år (OKV/1609/10/2020), se s. 237
- Givandet av automatiska arbetskraftspolitiska utlåtanden (OKV/138/10/2020), se s. 203
- Iakttagandet av serviceprincipen (OKV/89/10/2020), se s. 234
- Innehav och återlämnande av en asylsökandes handlingar (OKV/23/10/2020), se s. 172
- I socialväsendet borde förfarandebestämmelserna och tidsfristerna i offentlighetslagen ha iakttagits (OKV/359/10/2020), se s. 235

- Jord- och skogsbruksministeriets förfarande vid besvarandet av förfrågningar (OKV/1008/10/2020), se s. 196
- Konkurrens- och konsumentverkets anvisning om förfarande baserade sig inte på lag (OKV/3/10/2020), se s. 206
- Lämnandet av medicinska sakkunnigutlåtanden till domstolarna (OKV/3/50/2019), se s. 218
- Lämpligheten av en myndighets formulering (OKV/7/10/2020), se s. 219
- Långa behandlingstider för klagomål gällande socialvård hos regionförvaltningsverken (OKV/68/70/2020), se s. 221
- Långa behandlingstider hos diskriminerings- och jämställdhetsnämnden (OKV/576/10/2020), se s. 162
- Oskäligt lång behandlingstid vid tillsynsnämnden (OKV/771/70/2020), se s. 144
- Prövotiden för villkorliga fängelsestraff (OKV/699/30/2020), se s. 126
  (OKV/701/30/2020), se s. 126
  (OKV/748/30/2020), se s. 126
  (OKV/712/30/2020), se s. 127
- Påförandet av brottsofferavgift (OKV/692/30/2020), se s. 129
  (OKV/693/30/2020), se s. 129
  (OKV/671/30/2020), se s. 129
- Registrering av en brottsanmälan (OKV/334/10/2020), se s. 164
- Rätten till socialvård av god kvalitet och till gott bemötande (OKV/456/10/2020), se s. 234
- Skillnader vid behandlingen av utlänningsärenden vid förvaltningsdomstolarna (OKV/22/50/2018), se s. 133
- Skrivfel eller annat därmed jämförbart fel (OKV/635/30/2020), se s. 130
  (OKV/742/30/2020), se s. 130
  (OKV/743/30/2020), se s. 130
- Skyldigheten att behandla barnskyddsanmälningar korrekt och göra noggranna anteckningar (OKV/430/10/2020), se s. 232
- Social- och hälsovårdsministeriets och arbets- och näringsministeriets förfaranden för styrning av lagringen och upphandlingen av skyddsutrustning inför en pandemi (OKV/155/70/2020), se s. 57 och 86
- Staden försummade att verkställa barnskyddslagen (OKV/11/50/2018), se s. 230
- Tillsynsnämndens förfarande (OKV/205/10/2020), se s. 143
- Tillsynsnämnden tilldelades en anmärkning för brister i ärendehanteringen (OKV/778/53/2020), se s. 143
- Tingsrätten dömde till straff för ett preskriberat brott (OKV/626/30/2020), se s. 126
  (OKV/639/30/2020), se s. 126
  (OKV/642/30/2020), se s. 126
  (OKV/665/30/2020), se s. 126
  (OKV/745/30/2020), se s. 126
- Underskridning av minimistraffet och brister i domens innehåll (OKV/50/31/2019), se s. 123
- Utdömande av straff för ett preskriberat brott (OKV/13/31/2019), se s. 124
- Vidtagandet av tillsynsåtgärder och bemötandet av en dokumentbegäran (OKV/63/1/2019), se s. 242
- Ökad öppenhet i förfarandet för förordnande till uppgifter inom utrikesförvaltningen (OKV/54/10/2020), se s. 152
- Översändandet av besvärshandlingar från en tingsrätt till en hovrätt (OKV/86/31/2020), se s. 130
- Ådömande av straff trots svarandens utevaro och avkunnande av domen (OKV/109/31/2020), se s. 123

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

- Egenkontrollens funktion inom socialvården (OKV/33/70/2020), se s. 216
- En yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården vägrade ta influensavaccination (OKV/184/1/2019), se s. 238
- FPA:s beslut om grundläggande utkomststöd och beslutens kvalitet (OKV/26/70/2020), se s. 223
- Justitiekanslern granskade statsrådets beslut om gränskontroll (OKV/61/10/2020), se s. 55 och 88
- Publiceringen av en svenskspråkig anvisning (OKV/83/10/2020), se s. 183
- Social- och hälsovårdsministeriets och arbets- och näringsministeriets förfaranden för styrning av lagringen och upphandling av skyddsutrustning inför en pandemi (OKV/155/70/2020), se s. 57 och 86

4

Övervakningen av republikens presidents och statsrådets ämbetsåtgärder

ÖVERVAKNINGEN AV STATSRÅDETS OCH REPUBLIKENS PRESIDENTS BESLUTSFATTANDE

- Justitiekanslern övervakar att de beslut som fattas av statsrådet och av republikens president är lagenliga. Övervakningen är i huvudsak föregripande, och syftet med den är att utreda juridiska frågor som hänför sig till besluten och beslutsförfarandena redan innan ärendena föredras vid statsrådets allmänna sammanträde eller vid presidentföredragningen.

- I det skede då ärendena är under beredning utarbetar justitiekanslern på begäran av ministerierna utlåtanden och ställningstaganden som berör beslutsförfarandena och juridiska frågor i anslutning till besluten.

- Alla dokument som behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde eller vid presidentföredragningen förhandsgranskas vid justitiekanslersämbetet.

- Justitiekanslern är närvarande vid statsrådets allmänna sammanträde och vid presidentföredragningen samt vid regeringens förhandlingar och strategisammanträden.

- Justitiekanslern behandlar klagomål som berör statsrådets och republikens presidents beslutsfattande.

- Ifall det efter att ett beslut har fattats finns skäl att misstänka att förfarandet varit felaktigt, kan justitiekanslern undersöka saken också i efterhand.

- Justitiekanslern granskar de protokoll som förs vid statsrådets allmänna sammanträde och vid presidentföredragningen.

Övervakningsmetoder

Övervakningen av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder berör de beslut som fattas vid statsrådets allmänna sammanträde och vid föredragningen för republikens president. Övervakningen omfattar förhandsgranskning av besluten, övervakning i samband med beslutsfattandet och efterhandskontroll av besluten.

Till den övervakning som utförs i samband med beredningen av besluten hör att ge utlåtanden och ställningstaganden till ministerierna, att ge råd till tjänstemän vid ministerierna samt att granska föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträden och presidentföredragningarna. I samband med granskningen av föredragningslistorna undersöker justitiekanslern också klagomål gällande ärenden som ska föredras. Syftet med den övervakning som utförs under beredningsskedet är att på förhand utreda olika frågor som är förknippade med ärendena, så att det inte ska finnas några rättsliga hinder för beslutsfattandet i det skede då ärendena föredras vid statsrådets allmänna sammanträde eller vid presidentföredragningen. Övervakningen ska utföras snabbt, så att tidtabellen för beslutsfattandet inte onödigt förskjuts. I samband med den övervakning som utförs under beredningsskedet uppkommer i allmänhet inga dokument som skulle omfattas av offentlighetslagen. Därför lämnar justitiekanslersämbetet i allmänhet inte i enskilda fall ut några uppgifter om den övervakning som sker under beredningsskedet till utomstående.

Den övervakning som sker i samband med själva beslutsfattandet innebär att laglighetsövervakaren personligen är på plats. Vid statsrådets allmänna sammanträden och presidentföredragningarna samt vid regeringens underhandlingar och aftonskolor närvarar alltid justitiekanslern, eller biträdande justitiekanslern såsom justitiekanslerns ställföreträdare. Justitiekanslern ska vid behov framställa en anmärkning angående beslutsfattandets lagenlighet, men justitiekanslern kan inte på rättslig väg hindra beslutsfattandet. De ställningstaganden som meddelas i samband med övervakningen under beredningsskedet iakttas dock i regel, vilket innebär att det i allmänhet inte längre finns några skäl att framställa anmärkningar i samband med beslutsfattandet.

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

JUSTITIEKANSLERNS ROLL I SAMBAND MED BETYDANDE SAMHÄLLELIGA REFORMER

- Laglighetskontrollen riktar sig framför allt mot iakttagandet av grundlagen och de internationella förpliktelserna om de mänskliga rättigheterna, tillgodoseendet av rätten till inflytande, utarbetandet av konsekvent lagstiftning och tillbörligt beaktande av EU-rätten.

- Justitiekanslern övervakar de reformprojekt som regeringen planerar samt beslutsfattandet om hur projekten ska genomföras.

- Justitiekanslern deltar inte i ärendenas beredning, men kan på begäran av ett ministerium utarbeta ställningstaganden och ge råd inom ramen för laglighetskontrollen.

- Ministerierna kan i samband med ärendenas remissbehandling inhämta ett utlåtande om ett ärende av justitiekanslern. Justitiekanslern kan även ge ett utlåtande på eget initiativ.

- I beredningens slutskede kan justitiekanslern granska en regeringsproposition, antingen på eget initiativ eller på begäran av ett ministerium.

- Alla regeringspropositioner granskas senast då de blir föremål för behandling vid statsrådets allmänna sammanträde, innan de överlåts till riksdagen.

- Riksdagsutskotten kan höra justitiekanslern i egenskap av sakkunnig.

Laglighetskontrollen av lagberedningen

Justitiekanslern övervakar lagligheten i beredningsskedet av lagar och förordningar genom att ge utlåtanden i samband med det allmänna remissförfarandet angående lagförslag samt genom att på ministeriernas begäran ge ställningstaganden angående betydande frågor som uppkommit under beredningen. Justitiekanslersämbetet övervakar och undersöker systematiskt utlåtandebegäranden som offentliggjorts av ministerierna. Genom övervakningen kan utlåtanden ges även i sådana fall där justitiekanslersämbetet inte har fått någon begäran om utlåtande. I slutskedet av beredningen granskas lagförslagen på förhand på initiativ av justitiekanslern och på begäran av ministerierna innan de framställs på statsrådets allmänna sammanträde. På initiativ av justitiekanslern granskas regeringens propositioner systematiskt så att den proposition som granskas väljs ut ur regeringens lagstiftningsplan och de som bereder förslaget meddelas om granskningen på förhand.

Syftet med den laglighetsövervakning som utövas under lagberedningen är att heltäckande ombesörja att det i de lagförslag som regeringen ska besluta om inte finns något att anmärka på ur laglighetsövervakningssynpunkt. När lagförslagen övervakas redan i ett tidigare skede före granskningen av föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträde kan man på ett bredare och djupare sätt fördjupa sig i bedömningen av laglighetsfrågor. I detta skede har ministerierna också bättre möjligheter att göra nödvändiga korrigeringar. Den förebyggande övervakningens effektivitet ökar ytterligare genom att beaktandet av den respons som getts i tidigare skeden i den slutliga förordningen eller regeringens proposition övervakas i granskningen av föredragningslistorna. En förebyggande laglighetsövervakning främjar därmed smidigheten i statsrådets och riksdagens beslutsfattande och skapar förtroende för den juridiska korrektheten i det högsta statliga beslutsfattandet.

Justitiekanslerns förebyggande övervakning riktas till lagförslag som enligt tillgänglig information är innehållsmässigt betydande ur synvinkeln för laglighetsövervakning. I bedömningen av betydelse beaktas genomförandet av grundläggande och mänskliga rättigheter samt god förvaltning, en fungerande rättsstat, tillämpningen och tolkningen av grundlagen samt betydande samhällseffekter. Dessutom strävar man efter att identifiera särskilt omfattande regeringspropositioner som det skulle vara svårt att granska först i samband med statsrådets föredragning. Utöver utlåtandena ges även skriftlig respons på den förebyggande granskningen, där man vid behov specificerar de saker som ska korrigeras eller kompletteras.

Det centrala målet med laglighetsövervakningen av regeringens propositioner är att i synnerhet se till att de frågor som är viktiga ur

grundlagssynpunkt identifieras i propositionerna, grundlagsutskottets centrala utlåtandeförfarande förklaras och att det öppet förs fram också eventuella nya eller tolkningsbara frågor gällande grundlagen. Som en del av frågorna i anslutning till grundlagen övervakas genomförandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna och de internationella människorättsskyldigheterna som är bindande för Finland. Dessutom övervakas korrektheten i beredningsprocessen samt genomförandet av hörande och andra deltaganderättigheter. I övervakningen fästs i mån av möjlighet också uppmärksamhet vid författningars inbördes förenlighet och ostridighet, iakttagandet av allmänna lagar samt begripligheten och funktionaliteten i lagstiftningen som helhet med hänsyn till tillämpningen. I granskningen av lagstiftningen som helhet beaktas förutom nationella författningar även internationella fördrag och genomförandet av skyldigheter som beror på EU-rätten samt korrektheten i bedömningen och användningen av det nationella handlingsutrymmet.

Totalt granskades 94 (föregående år 84) utlåtandebegäranden om regeringspropositioner och förordningsutkast och 72 (51) utlåtanden gavs (angående innehållet i utlåtandena se s. 91–99). År 2020 granskades 77 (16) lagförslag i förväg, varav 38 var regeringspropositioner och 39 statsrådets förordningar. Den stora andelen förordningar bland förhandsgranskningarna berodde på undantagsförhållandena och ibruktagandet av beredskapslagen. Justitiekanslern förutsatte att alla statsrådets förordningar som utfärdades med stöd av beredskapslagen skulle lämnas för förhandsgranskning. Av de lagförslag som granskades i förväg granskades 35 (6) på initiativ av justitiekanslern och 42 (10) på ministeriernas initiativ. Andelen regeringspropositioner som förhandsgranskades var 15 procent (14 procent) av alla regeringspropositioner som lämnades till riksdagen. Merparten av den respons som gavs med anledning av förhandsgranskningen av regeringspropositioner gällde förslagens förhållande till grundlagen och adekvat beaktande av skydd av personuppgifter.

LAGLIGHETSKONTROLLEN FÖRBÄTTRAR LAGBEREDNINGENS KVALITET

Justitiekanslern:

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

Laglighetsövervakning av tjänsteutnämningar i statsrådet

Statsrådet utnämner ministeriernas kanslichefer, avdelningschefer och en stor del av cheferna för de ämbetsverk som lyder under ministerierna. Utöver de högsta statstjänstemännen utnämner statsrådet dessutom ministeriernas övriga tjänstemän som fungerar i ledande uppgifter och en stor del av de tjänstemän som fungerar i expertuppgifter. Republikens president utnämner bland annat domare, officerare inom försvarsmakten och en del av tjänstemännen inom utrikesförvaltningen. Justitiekanslern övervakar i förväg de tjänsteutnämningar som framställs till statsrådet och republikens president i samband med granskningen av föredragningslistorna. Andra tjänsteutnämningar övervakar justitiekanslern i efterskott huvudsakligen på grundval av klagomål.

Statsrådets allmänna sammanträdes och republikens presidents tjänsteutnämningar övervakas i huvudsak genom att granska framställningshandlingarna, som enligt etablerad praxis är utnämningspromemorior och sammandrag över de sökandes meriter. I utnämningspromemorian beskrivs beredningsåtgärderna för utnämningen och framställs motiveringarna till valet av personen som ska utnämnas. Vid behov kan man av den som föredrar utnämningen begära även andra handlingar som samlats under beredningen. Justitiekanslern har med stöd av 111 § i grundlagen rätt att få de upplysningar som denne behöver för sin laglighetsövervakning, inklusive sekretessbelagda handlingar såsom lämplighetsbedömningar som gjorts om de sökande.

I den offentliga debatten och i klagomålen kritiseras ofta statsrådets utnämningar till de högsta tjänsterna i staten. I sådana fall kritiseras ibland också justitiekanslern för att inte ha förhindrat val som uppfattats som politiska eller annars felaktiga. Under 2020 löstes bland annat klagomål om utnämningen av inrikesministeriets kanslichef och Migrationsverkets generaldirektör. Se s. 89.

Enligt grundlagen är de allmänna utnämningsgrunderna vid beslut om tjänsteutnämningar skicklighet, förmåga och beprövad medborgerlig dygd. Dessutom ska separat föreskrivna behörighetskrav för tjänsten iakttas samt de diskrimineringsförbud som föreskrivs i grundlagen, diskrimineringslagen och lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män. Enligt dem får ingen utan en godtagbar grund försättas i en annan ställning bland annat på basis av kön, övertygelse eller åsikt. Det är därför förbjudet att till exempel åsidosätta en sökande som enligt de lagenliga utnämningsgrunderna är mer meriterad genom att till en tjänst utse en annan person på grundval av partipolitiska förtjänster. Det är dock även förbjudet att låta bli att utnämna en person på grund av dennes partiställning, om denne enligt nämnda utnämningsgrunder är den bästa sökande till tjänsten.

I beredningen av och beslut om en tjänsteutnämning ska det förfarande som föreskrivs i statstjänstemannalagen och i förvaltningslagen iakttas. Förvaltningens rättsliga principer, såsom jämlikhet, opartiskhet och utövande av befogenheter enbart för rättsligt godtagbara ändamål, gäller även för tjänsteutnämningar. Den senare principen innebär att tjänsteutnämningar ska göras för att till tjänsten få den person som är mest lämplig med hänsyn till sina personliga egenskaper och har den bästa förmågan att sköta tjänsten, och att utnämningen inte kan göras för att verkställa något annat ändamål.

Det hör till justitiekanslerns uppgifter och befogenheter som laglighetsövervakare att bedöma om utnämningsförfarandet uppfyller ovan förklarade rättsliga krav. I utnämningspromemorian fästs uppmärksamhet vid att de sökandes meriter som är av betydelse för utnämningsavgörandet beskrivs korrekt och jämlikt samt att varje sökandes kompetensbedömning och meritjämförelsen mellan sökandena har gjorts korrekt. I meritjämförelsen kan endast användas sådana jämförelsegrunder som är i enlighet med de allmänna tjänsteutnämningsgrunderna som föreskrivs i grundlagen. Det är dock inte nödvändigt att nämna de allmänna tjänsteutnämningsgrunderna separat. De grunder som används i meritjämförelsen ska kunna härledas från behörighetskraven för tjänsten, övriga förutsättningar för en framgångsrik skötsel av tjänsten som nämnts i platsannonsen och de uppgifter som hör till tjänsten. När statens högsta tjänster tillsätts kan jämförelsegrunder härledas bland annat från de kommande ledarskapsutmaningarna och de färdigheter som dessa förutsätter.

I laglighetsövervakningen av tjänsteutnämningar bedöms korrekt användning av den prövningsrätt som den som utnämner har, men i den kan ställning inte tas till vem av de eventuella sökande som på rättsliga grunder bör utses till tjänsten. Justitiekanslerns befogenheter omfattar inte att delta i bedömningen av vem som borde väljas bland de sökande som på basis av meritjämförelsen bäst uppfyller behörighetskraven för tjänsten. Detta är den utnämnande myndighetens uppgift. Den som utnämner har prövningsrätt inom ramen för de rättsliga gränser som lagstiftningen sätter bland annat angående hur de krav som ställs av uppgifterna som hör till tjänsten och de sökandes meriter betonas. När det gäller statens högsta tjänster omfattar prövningsrätten även de kommande ledarskapsutmaningarna och bedömning av de färdigheter som dessa kräver samt val av vilka nödvändiga färdigheter som betonas. De sökandes arbetserfarenhet, kännedom om tjänstens uppgifter och prestationer inom tidigare uppgifter kan därmed betonas inom ramen för de krav som uppgiften ställer när de sökande jämförs. Den valda viktningen måste dock baseras på objektiva kriterier.

JUSTITIEKANSLERNS ROLL I TJÄNSTE-UTNÄMNINGAR

- Justitiekanslern granskar i förväg föredragningshandlingarna för de tjänsteutnämningar som behandlas på statsrådets allmänna sammanträde och föredras för republikens president. Andra tjänsteutnämningar övervakas i efterskott huvudsakligen på grundval av klagomål.

- I laglighetsövervakningen granskas den rättsliga korrektheten i förfarandet vid tillsättandet av tjänster och i motiveringarna i utnämningsförslaget.

- I laglighetsövervakningen granskas följande omständigheter regelmässigt:
  - tjänsten har varit offentligt lediganslagen på föreskrivet sätt
  - ansökningstiden för tjänsten är minst den föreskrivna
  - de fastställda behörighetskraven för tjänsten iakttas
  - de sökande jämförs jämlikt och icke-diskriminerande samt i enlighet med de allmänna tjänsteutnämnings-grunderna som föreskrivs i grundlagen
  - utnämningsförslaget motiveras med objektiva kriterier som är av betydelse för tjänstens utförande.

- Justitiekanslern tar inte ställning till vem av de bästa sökandena som borde utses till tjänsten.

- Den tjänsteman som föredrar tjänsteutnämningen svarar för lagligheten i beredningen av utnämningen samt för att de upp-gifter som ges i motiveringarna till utnämningen är korrekta.

- Den person som fattar utnämningsbeslutet är ansvarig för att beslutet är lagligt. Föredraganden för utnämningen är också ansvarig för beslutets laglighet, såvida denne inte har lämnat avvikande åsikt om beslutet.

Granskningen av föredragningslistor

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

I samband med granskningen av föredragningslistorna uppmärksammas rättsliga frågor som berör befogenheterna, förfarandet och förutsättningarna för beslutsfattandet, samt de formkrav som uppställts för besluten. Ifall oklarheter, fel eller brister upptäcks i föredragningslistorna, kontaktar man omedelbart de föredragande vid ministerierna som ansvarar för listorna. Oftast lyckas föredraganden korrigera föredragningslistan före sammanträdet. I vissa fall leder felen och bristerna emellertid till att föredraganden drar tillbaka föredragningslistan från sammanträdet och föredrar ärendet först senare, då listan blivit korrigerad. Föredragningslistan ska alltid dras tillbaka ifall ärendet inte till någon del hör till statsrådets allmänna sammanträdes eller republikens presidents behörighet.

Det finns ungefär 150 olika typer av ärenden som regelbundet behandlas vid statsrådets allmänna sammanträden och presidentföredragningarna. Utöver detta finns det dessutom vissa typer av ärenden som aktualiseras då och då eller i enstaka fall. Till de allmännaste ärendena hör bl.a. regeringspropositioner, stadfästelse av lagar, statsrådsförordningar, tjänsteutnämningar, statsrådets skrivelser i EU-ärenden och olika beslut som hänför sig till statsfördrag.

Vid granskningen av regeringspropositioner uppmärksammas tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, bemyndigandena att utfärda förordningar och föreskrifter samt motiveringen till den valda lagstiftningsordningen. Ifall det i ljuset av grundlagsutskottets praxis konstateras att frågan om en föreslagen lags grundlagsenlighet inte har behandlats tidigare eller att frågan ger rum för tolkning, ska det i regeringspropositionen föreslås att ett utlåtande om saken ska inhämtas av grundlagsutskottet. I samband med granskningen av regeringspropositioner strävar man dessutom efter att kontrollera att propositionerna även i övrigt uppfyller de krav som hänför sig till riksdagens rätt att få information enligt 47 § i grundlagen. Vid granskningen fästs också vikt bl.a. vid huruvida de synpunkter som intressentgrupperna framfört i samband med beredningen har refererats på ett tillbörligt sätt, i synnerhet när det gäller ställningstaganden som berör rättsliga frågor. Ifall det tidigare har getts ett utlåtande om regeringspropositionen eller ifall den har genomgått förhandsgranskning, kontrol-

lerar man vid granskningen av föredragningslistan huruvida de synpunkter som presenteras i utlåtandet eller vid förhandsgranskningen har beaktats i propositionen.

I samband med stadfästelsen av lagar övervakar man att den tre månaders tidsfrist som föreskrivs i 77 § i grundlagen inte överskrids då en lag som antagits av riksdagen föredras för republikens president. Särskilt uppmärksammas republikens presidents beslut om lagens ikraftträdandetidpunkt. Om riksdagen redan har fattat beslut om ikraftträdandet, kan fastställelsen av tidpunkten för lagens ikraftträdande inte längre föredras för presidenten i samband med stadfästelsen av lagen.

För statsrådsförordningarnas del granskas de förutsättningar för utfärdande av förordningar som anges i 80 § i grundlagen. En förordning får inte utfärdas om det inte finns ett lagstadgat bemyndigande för detta, och förordningens bestämmelser måste hålla sig inom ramen för bemyndigandet. I en förordning är det inte heller möjligt att föreskriva om frågor som ska regleras i lag.

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

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

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

Granskningen av föredragningslistor år 2020

Vid justitiekanslersämbetet granskades alla föredragningslistor som behandlades vid statsrådets allmänna sammanträden och presidentföredragningarna. Listorna omfattade år 2020 sammanlagt 2 088 ärenden (1 782 ärenden år 2019). Av föredragningslistorna innehöll 16 % (12 % året innan) ett eller flera fel, till följd av vilka justitiekanslersämbetet gav rättelseuppmaningar. Av felen var 68 % (70 % året innan) uppenbart av rättslig karaktär, vilket innebar att felen berörde behörigheten eller andra lagliga förutsättningar för beslutsfattandet, eller lagtekniska frågor. Lagtekniska fel förekom närmast i sådana regeringspropositioner och statsrådsförordningar som inte hade granskats vid justitieministeriets laggranskningsenhet. Justitiekanslersämbetets rättelseuppmaningar ledde i 14 fall (8 året innan) till att föredraganden drog tillbaka föredragningslistan. I dessa fall var det fråga om fel som inte kunde rättas genast eller om ärenden som inte hörde till statsrådets allmänna sammanträdes behörighet. De övriga felen var närmast av teknisk karaktär och berörde korrektheten i samband med beslutsfattandet, noggrannheten och iakttagandet av sådan enhetlig praxis som fastställts i olika anvisningar.

Av de ovan nämnda rättelseuppmaningarna berörde 47 regeringspropositioner (6 året innan). I 10 av dessa fall (1 året innan) begärdes det att bedömningen av propositionens förhållande till grundlagen skulle kompletteras.

Sådana rättsliga frågor och procedurfrågor som hänförde sig till föredragningslistorna behandlades vid justitiekanslersämbetet också före den egentliga granskningen av föredragningslistorna. I de utlåtanden och ställningstaganden som begärdes av justitiekanslern gjordes dessutom förhandsbedömningar av många frågor, ibland även frågor av stor betydelse. Dessutom tillhandahölls rådgivning för ministeriernas tjänstemän i praktiska frågor som berörde beslutsfattandet. Ungefär 11 % av föredragningslistorna (8 % året innan) behandlades åtminstone delvis vid justitiekanslersämbetet innan listorna delades ut för beslutsfattande.

Statsrådets beslutsfattande år 2020

Vid statsrådets allmänna sammanträden behandlades år 2020 sammanlagt 1 686 ärenden (1 348 året innan). Regeringen överlämnade 259 regeringspropositioner (113 året innan) och 71 statsrådsskrivelser i EU-ärenden (19 året innan) till riksdagen. Statsrådet höll 98 allmänna sammanträden under året (56 året innan).

Statsrådets arbete präglades under hela året av bekämpningen av coronaepidemin. Situationen beskrivs delvis av att antalet allmänna sammanträden för statsrådet och mängden ärenden som behandlades vid dessa ökade tydligt i jämförelse med det föregående året. Beredningen och beslutsfattandet var exceptionellt skyndsamt, eftersom epidemisituationen varierade och informationen om dess utveckling och de medel som inverkade på den var osäker. De rättsliga frågor som togs upp i beslutsfattandet var även till stora delar nya och den tillämpliga lagstiftningen visade sig vara bristfällig. Tidsplanerna för beslutsfattande och nya situationer var också utmanande i laglighetsövervakningen. Se s. 46.

På eget initiativ talade justitiekanslern på statsrådets allmänna sammanträde 26.3.2020 om säkerställande av medborgarnas utkomst under coronavirusepidemin. Se s. 50. Talet publicerades på justitiekanslerämbetets webbplats.

Justitiekanslern gav i enlighet med 108 § 2 mom. i grundlagen ett utlåtande till statsrådet om upphävande av begränsningarna i rätten att röra sig angående Nyland. Se s. 50. Utlåtandet bifogades protokollet från statsrådets allmänna sammanträde 15.4.2020.

Republikens presidents beslutsfattande år 2020

Republikens president fattade under verksamhetsåret 402 beslut i statsrådet (434 året innan). Under året hölls 33 presidentföredragningar (28 året innan). Vid laglighetskontrollen av beslutsfattandet uppdagades inget felaktigt förfarande som skulle ha föranlett åtgärder från justitiekanslerns sida.

Republikens president bad justitiekanslern om sådan information som avses i 108 § 2 mom. i grundlagen då riksdagens svar på regeringens proposition om lagen om ändring av lagen om smittsamma sjukdomar (RS 53/2020 rd) behandlades i presidentföredragning 29.5.2020.

Regeringen hade i det nämnda fallet föreslagit för riksdagen att förplägnadsrörelsers verksamhet ska begränsas i områden där det är nödvändigt för att hindra spridning av en smittsam sjukdom. Syftet var att med stöd av den föreslagna lagen ge noggrannare bestämmelser om de områden där begränsningarna skulle tillämpas. Riksdagens grundlagsutskott ansåg i sitt utlåtande om regeringens proposition att kravet om begränsningarnas nödvändighet på rättsliga grunder skulle styra beslutsfattandet om deras regionala tillämpning (GrUU 14/2020 rd). Riksdagen godkände lagen med ändringar enligt social- och hälsovårdsutskottets betänkande. Enligt den godkända lagen kunde man med förordning av statsrådet ge mer detaljerade bestämmelser om områden där skyldigheter och begränsningar enligt respektive lag tillämpas, om inte begränsningarna är nödvändiga i hela landet.

Enligt justitiekanslerns utlåtande var det möjligt att tolka ordalydelsen i den godkända lagen så att lagen inte skulle vara i enlighet med grundlagsutskottets utlåtande. I social- och hälsovårdsutskottets betänkande konstaterades det dock klart att regelverket till sin innebörd motsvarar grundlagsutskottets utlåtande (ShUB 11/2020 rd). Statsrådet var därför tvunget att tolka lagen i enlighet med grundlagsutskottets utlåtande. Statsrådet var också skyldigt att direkt med stöd av grundlagen i utnyttjandet av sitt bemyndigande att utfärda förordning säkerställa att begränsningen av de grundläggande rättigheterna uppfyller kraven på nödvändighet och proportionalitet. På dessa grunder ansåg justitiekanslern att det inte fanns något rättsligt hinder i anknytning till grundlagen för att stadfästa lagen.

Republikens president beslutade att stadfästa lagen. Enligt hans uttalande som antecknats i protokollet ansåg presidenten att justitiekanslerns uttalande var hållbart. Han betonade dock att lagtexten ska precist motsvara lagens syften.

Republikens president fattade alla sina beslut i enlighet med statsrådets beslutsförslag. Under år 2020 förekom det således inga sådana situationer vid beslutsfattandet som avses i 58 § 2 mom. i grundlagen, där det bestäms att ärendet återgår till statsrådet för beredning ifall presidenten inte avgör saken i enlighet med statsrådets förslag.

Egna initiativ

Klimatårsberättelsens fördröjning

Enligt klimatlagen från 2015 ska statsrådet varje kalenderår sända riksdagen en klimatårsberättelse med uppgifter om utsläppsutvecklingen, om hur målen för minskning av utsläpp förverkligats och om de ytterligare åtgärder som krävs för att målen ska uppnås.

Biträdande justitiekanslern begärde en redogörelse av miljöministeriet, eftersom någon klimatårsberättelse aldrig inlämnats. I redogörelsen framfördes inga rättsgiltiga motiveringar för förfarandet. Efter redogörelsen lämnade statsrådet den första klimatårsberättelsen till riksdagen. Biträdande justitiekanslern fäste miljöministeriets uppmärksamhet vid skyldigheten att årligen lämna en klimatårsberättelse till riksdagen (OKV/10/50/2019; avgörande av biträdande justitiekanslern Mikko Puumalainen, föredragande Minna Ruuskanen).

Fördröjd föredragning av riksdagens skrivelse

Riksdagens skrivelse som rörde berättelsen från Finlands delegation i Europarådet om verksamheten i den parlamentariska församlingen 2018 (RSk 38/2018 rd) presenterades för statsrådet och republikens president mer än en månad efter att den hade anlänt till utrikesministeriet.

Skrivelser av riksdagen ska behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde och föredras för republikens president då ärendet hör till republikens presidents behörighet. Inga bestämmelser har utfärdats om tidsfristen för behandlingen. En etablerad uppfattning är dock att riksdagens skrivelse ska presenteras utan dröjsmål.

Justitiekanslern fäste utrikesministeriets uppmärksamhet vid iakttagande av nödvändig noggrannhet och skyndsamhet vid föredragningen av riksdagens skrivelser (OKV/19/50/2019; avgörande av justitiekansler Tuomas Pöysti, föredragande Johanna Koivisto).

Användning av lokaliserings-information i bekämpningen av coronavirusepidemin

Telia Abp informerade att de för statsrådets bruk hade överlåtit en lokaliseringstjänst som var skräddarsydd för undantagssituationen, och som skulle användas i övervakningen av verkningsfullheten av regeringens beslut och i skapandet av en lägesbild som stödjer ledningen. Enligt en redogörelse från statsrådets kansli behandlade man i tjänsten kvantitativ information om mobila apparaters positioner på landskapsnivå och rörelser mellan landskap. Tidsmässigt kunde information fås med en dags eller en timmes noggrannhet.

Enligt justitiekanslerns bedömning kunde informationen som erhölls via tjänsten inte ens indirekt kombineras med någon enskild apparat eller fysisk person. Därmed var det inte fråga om sådan behandling av personuppgifter som avses i lagstiftningen eller sådant utnyttjande av lokaliseringsinformation som förbjudits i lagstiftningen. Ärendet gav inte anledning till åtgärder av justitiekanslern (OKV/15/50/2020; avgörande av justitiekansler Tuomas Pöysti, föredragande Pekka Liesivuori).

Godkännande och ikraftsättande av fördrag

Ett flertal ändringar hade gjorts i överenskommelsen om internationell transport av lättfördärvliga livsmedel och om specialutrustning för sådan transport (ATP-avtalet), men jord- och skogsbruksministeriet hade inte föredragit godkännandet av dem för republikens president. Ändringarna hade blivit internationellt bindande för Finland, utan att ändringarna hade godkänts nationellt i enlighet med grundlagen. Ändringarna hade inte heller satts i kraft nationellt.

Justitiekanslern fäste jord- och skogsbruksministeriets uppmärksamhet vid den precision och noggrannhet som godkännande- och ikraftsättandeförfarandet kräver samt vid åtgärdernas rättidighet (OKV/258/70/2020; avgörande av justitiekansler Tuomas Pöysti, föredragande Johanna Koivisto).

Fördröjning och försummad leverans av statsrådets skrivelse

Justitiekanslern har undersökt tre fall där statsrådets skrivelse inte har levererats på ett adekvat sätt till riksdagen. Enligt grundlagen ska statsrådet genom en skrivelse sända till riksdagen de lagstiftningsförslag som EU beslutar om, men som annars hör till riksdagens behörighet. I normala fall ska skrivelser lämnas till riksdagen inom några veckor från att förslaget ges.

Justitiekanslern gav finansministeriet en anmärkning då statsrådets skrivelse om ändring av förordningen om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning lämnades till riksdagen först över ett och ett halvt år efter att lagförslaget lades fram och efter att riksdagens förvaltningsutskott hade fäst uppmärksamhet vid ärendet. Justitiekanslern ansåg att dröjsmålet var betydande och ministeriets agerande allvarligt.

I sitt andra avgörande fäste justitiekanslern finansministeriets uppmärksamhet vid skyldigheten att utan dröjsmål överlämna statsrådets skrivelse till riksdagen. Riksdagen hade informerats om ändringen av direktivet om skattebehandlingen med tredjeländer endast genom E-brev.

Det tredje avgörandet gällde det faktum att förslaget till förordning om villkoren för åtkomst till informationssystemet ETIAS tillställdes riksdagen närapå nio månader efter kommissionens förslag. Enligt utlåtandet från riksdagens kansli hade riksdagen dock fått tillräckligt med information i tid om förslaget. Justitiekanslern meddelade sin uppfattning till inrikesministeriet om att ministeriets agerande inte var problemfritt med tanke på statsrådets beslutsfattande, eftersom beslutsprocessen i EU redan var långt framskriden.

Ministerierna hade sänt riksdagen information om kommissionens förslag och behandlingen av dem genom E-brev. Justitiekanslern konstaterade att lämnande av information på förhand genom ett E-brev inte tar bort skyldigheten att överlämna förslagen till riksdagen med en U-skrivelse som statsrådets allmänna sammanträde beslutar om (OKV/248/70/2020, OKV/252/70/2020 och OKV/255/70/2020; avgörande av justitiekansler Tuomas Pöysti, föredragande Johanna Koivisto).

Åtgärder på flygplatserna för att bekämpa coronavirusepidemin

Justitiekanslersämbetet tog på våren 2020 emot flera klagomål med begäran om att undersöka om myndigheternas åtgärder på flygplatserna för att bekämpa coronaviruset varit tillräckliga och med begäran om att utreda vem som hade ledningsansvaret i situationen. Både enligt uppgifter i klagomålen och enligt uppgifter i offentligheten verkade det ha förekommit väsentliga brister i anvisningarna till resenärer som återvänder till Finland och i hanteringen av coronavirussituationen. Biträdande justitiekanslern började också på eget initiativ utreda myndigheternas förfaranden i ärendet.

I sitt avgörande bedömde biträdande justitiekanslern allmänt tillräckligheten av de åtgärder för att bekämpa pandemin som vidtogs på flygplatserna, och särskilt Helsingfors-Vanda i mars 2020 samt försummelserna och fördröjningarna i fråga om åtgärderna och orsakerna till dessa försummelser och fördröjningar. I avgörandet bedömde han också hur beredskapen inför störningar kan effektiviseras i fortsättningen (OKV/433/70/2020; avgörande av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen, föredragande Markus Löfman). Se sida 56.

Upphandling och lagring av skyddsutrustning i bekämpningen av coronavirusepidemin

Under våren 2020 tog justitiekanslersämbetet emot flera klagomål som innehöll kritik angående social- och hälsovårdsministeriets och arbets- och näringsministeriets förfaranden när det gällde att upphandla och lagra skyddsutrustning som behövdes i epidemisituationen. Justitiekanslern tog också initiativ till en egen utredning om ministeriernas förfaranden i ärendet.

Justitiekanslern fäste social- och hälsovårdsministeriets samt arbets- och näringsministeriets uppmärksamhet vid sina ståndpunkter om framför allt vikten av samarbete mellan ministerierna och andra aktörer samt tydlighet i ansvarsfördelningen. I syfte att allmänt utveckla och förenhetliga statsrådets ledning och beredskapsplaneringen skickade justitiekanslern sitt avgörande även för kännedom till statsministern och statsrådets kansli (OKV/155/70/2020; avgörande av justitiekansler Tuomas Pöysti, föredragande Outi Kostama). Se sida 57.

Ministeriernas förfarande i stadfästande av lagar

I föredragning för republikens president föredrog två ministerier för stadfästande lagar som godkänts av riksdagen, vilka gällde bestämmelser i samma paragraf. Stadfästandet av lagarna enligt förslag ledde till att en del av bestämmelserna inte trädde i kraft på den avsedda tidpunkten och att ingresserna till lagarna blev felaktiga.

Justitiekanslern fäste finansministeriets uppmärksamhet vid noggrannhet i utfärdande av publiceringsföreskrifter i samband med stadfästande av lagar samt finansministeriets och arbets- och näringsministeriets uppmärksamhet vid säkerställande av planerat ikraftträdande av lagar och en lagteknisk ändamålsenlighet (OKV/765/70/2020; avgörande av justitiekansler Tuomas Pöysti, föredragande Laura Luikku).

Klagomålsavgöranden

Lagstiftning angående yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården

I ett klagomål kritiserades bestämmelserna om den utbildning som krävs för att använda yrkesbeteckningen psykoterapeut, vilka utfärdats genom en förordning av statsrådet.

Justitiekanslern ansåg att med hänsyn till klient- och patientsäkerheten samt rätten till näringsidkande ska ärendena inom det område som regleras genom förordningen kunna utläsas ur lagens bestämmelser på ett förståeligt och förutsägbart sätt. Han fäste social- och hälsovårdsministeriets uppmärksamhet vid oklarheten och tolkningsmässigheten i lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården samt föreslog förtydligande av regelverket. Han bad ministeriet meddela vilka åtgärder det har inlett i ärendet. Ministeriet meddelade att ändringsbehoven i lagens bemyndigande att utfärda förordning utreds och att man strävar efter att föreslå de mest brådskande ändringarna under 2021.

Justitiekanslern ansåg även att social- och hälsovårdsministeriets utredningar om bemyndigandet att utfärda förordning var otillräckliga trots de uttryckliga begärandena om utredning. Han fäste ministeriets särskilda uppmärksamhet vid genomförandet av justitiekanslerns rätt att få uppgifter som föreskrivs i grundlagen (OKV/1322/1/2018; avgörande av justitiekansler Tuomas Pöysti, föredragande Laura Luikku).

Lämnande av uppgifter till riksdagen

I klagomål till justitiekanslern begärdes en undersökning av påståenden som baserade sig på finansministeriets tjänstemäns e-postmeddelanden. Enligt påståendena skulle finansministeriet ha undanhållit riksdagen väsentlig information vid en tidpunkt som var avgörande för behandlingen av reformen gällande social- och hälsovården och grundande av landskap. Den information som inte meddelades kunde enligt påståendena ha lett till lagändringar som skulle ha hindrat genomförandet av reformen inom utsatt tidtabell.

Enligt finansministeriets redogörelse var syftet med e-postmeddelandena inte att hemlighålla information som var nödvändig för riksdagens avgörande av ärendet. Meddelandena gällde vilken information som var ändamålsenlig att ta med i den promemoria som utskottet hade begärt för att sakinnehållet i promemorian skulle förbli tydligt och så förståeligt som möjligt men ändå tillräckligt i den svåra sakhelheten.

Enligt biträdande justitiekanslern kunde man av finansministeriets redogörelse dra slutsatsen att ministeriet ansåg att det att riksdagsbehandlingen av förslaget eventuellt skulle avslutas var en godtagbar grund till hur tjänstemännen hade agerat under de sista dagarna av ärendets behandling och eventuellt hade producerat material till riksdagen.

Biträdande justitiekanslern ansåg att förutsägelse av ett lagförslags framskridande inte får inverka på genomförandet av riksdagens rätt att få uppgifter, dvs. på den grundlighet, noggrannhet och raskhet enligt vilket man till riksdagen lämnar den information den behöver. Detta gäller även sådan information som riksdagen inte haft möjlighet att begära, men som enligt ministeriets tjänstemäns uppfattning är en del av den trovärdiga helhetsbilden av ärendet som behandlas.

Biträdande justitiekanslern fäste finansministeriets uppmärksamhet vid genomförandet av riksdagens rätt att få uppgifter. Tjänstemännen vid ministeriet hade inte förfarit i strid med lag eller sina tjänsteplikter när de lämnade information och utredningar till riksdagen. Den uppfattning som ministeriet framförde, enligt vilken tjänstemännen skulle kunna förutse hur behandlingen av ärenden framskrider i riksdagen och anpassa sina åtgärder enligt detta, var inte acceptabel. Av den erhållna redogörelsen framkom dock inte att tjänstemännen av denna anledning skulle ha underlåtit att informera riksdagen om uppgifter som var av betydelse för ärendets behandling och som skulle ha avvikit från uppgifter som tidigare lagts fram för utskottet, eller som annars skulle ha varit väsentliga (OKV/683/1/2019 och OKV/858/1/2019; avgörande av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen, föredragande Outi Kostama).

Begränsning av gränstrafiken i bekämpningen av coronavirusepidemin

I klagomålet ansågs att statsrådets beslut om stängning av gränsövergångsställen och begränsning av gränstrafiken stod i strid med gränsbevakningslagen, grundlagen och Europeiska unionens rätt. Enligt klagomålet kränkte besluten finska medborgares rätt att lämna landet och återvända till landet samt Europeiska unionens princip för fri rörlighet. Dessutom kritiserade klaganden informationen om statsrådets beslut.

Justitiekanslern fäste inrikesministeriets uppmärksamhet vid beredningen av besluten. I motiveringspromemorian för besluten behandlade man inte tillräckligt beslutens förhållande till Europeiska unionens rätt, genomförandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna och internationella människorättskonventioner. I besluten borde det också tydligare ha framförts i vilken mån det var fråga om rekommendationer och i vilken mån juridiskt bindande beslut.

Justitiekanslern fäste dessutom statsrådets kanslis uppmärksamhet vid skyldigheten att i informationen om statsrådets beslut använda adekvata och tydliga samt juridiskt exakta uttryck (OKV/61/10/2020; avgörande av justitiekansler Tuomas Pöysti, föredragande Minna Ruuskanen). Se sida 55.

Beredning av verkställigheten av lagen

Biträdande justitiekanslern ansåg att social- och hälsovårdsministeriet hade förfarit i strid med god förvaltningssed i beredningen av den så kallade valfrihetslagen i anslutning till social- och hälsovårdsreformen åren 2017–2018. Ministeriet hade fastställt kriterier för val av pilotprojekt angående valfriheten, även om kriterierna enligt grundlagsutskottets utlåtande skulle föreskrivas i lag. Ministeriet hade även inlett ansökningsförfarande för projekten och informerat om preliminära val till projekten, trots att riksdagen inte ännu hade godkänt valfrihetslagen. I kommunikationen kring pilotprojekten meddelades det dock tydligt att genomförandet av projekten förutsatte att valfrihetslagen godkänns. Ministeriets förfarande var därför inte lagstridigt (OKV/397/10/2020; avgö-

rande av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen, föredragande Maija Salo).

Postens ägarstyrning

I klagomålen kritiserades kommun- och ägarstyrningsminister Sirpa Paateros och statsminister Antti Rinnes agerande i Posti Group Abp:s affärsverksamhet och arbetskonflikt. Enligt klagomålen hade ministrarna gett felaktig information till riksdagen om när minister Paatero hade fått information om Posti Group Abp:s affärsöverlåtelseplaner och huruvida bolagets planer stöddes av statens ägarstyrning.

Justitiekanslern konstaterade att tillräckligheten och riktigheten hos den information som ministern gav till riksdagen i första hand ska bedömas av riksdagen själv.

Enligt justitiekanslern hade minister Paatero i sina svar på både skriftliga spörsmål och riksdagens frågetimme fört fram information som motsvarade den information som Posti Group Abp hade gett till henne.

Justitiekanslern ansåg att statsminister Rinne i riksdagen delvis hade kommenterat kontakten mellan statens ägarstyrning och Posti Group Abp på ett sätt som lämnade frågor obesvarade i anslutning till regeringens interna informationsgång. I ärendet fanns det inga skäl att misstänka att statsminister Rinne avsiktligen eller av grov oaktsamhet väsentligen skulle ha brutit mot sina skyldigheter som minister eller på annat sätt ha förfarit i strid med lag i sin tjänst. Justitiekanslern beaktade i bedömningen av ärendet även att en ministers politiska ansvar verkställs genom att riksdagen visar misstroende och att statsminister Rinne senare lämnade sin begäran om avsked till republikens president (OKV/1902/1/2019, OKV/1907/1/2019, OKV/1911/1/2019, OKV/1988/1/2019 och OKV/2011/1/2019; avgörande av justitiekansler Tuomas Pöysti, föredragande Minna Ruuskanen).

Statsrådets tjänsteutnämningar

Justitiekanslern vidtog inga åtgärder med anledning av de klagomål som lämnades om utnämningarna av inrikesministeriets kanslichef och Migrationsverkets överdirektör. I klagomålen misstänkte man att den förstnämnda utnämningen gjordes på politiska grunder och att den sistnämnda utnämningen var i strid med god förvaltningssed och jämställdhetslagen. Enligt justitiekanslern framkom det inte i utnämningsärendena att statsrådet skulle ha överskridit eller missbrukat sin prövningsrätt (OKV/133/1/2020, OKV/140/1/2020, OKV/144/1/2020 och OKV/1692/10/2020; avgörande av justitiekansler Tuomas Pöysti, föredragande Maija Salo). Angående laglighetsövervakning av tjänsteutnämningar se sidan 76.

Begränsning av sammankomster i bekämpningen av coronavirusepidemin

I klagomålen kritiserades de anvisningsbrev som social- och hälsovårdsministeriet hade skickat till regionförvaltningsverken och Ålands landskapsregering som gällde ordnande av offentliga tillställningar och allmänna sammankomster under coronavirusepidemin. Regionförvaltningsverken hade med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar fattat innehållsmässigt enhetliga beslut i ärendet. Justitiekanslern undersökte ärendet till den del det gällde ministeriets befogenhet att ge anvisningar där ärenden som enligt lag ingår i regionförvaltningsverkens befogenheter behandlas.

Justitiekanslern ansåg att anvisningarna som helhet bedömda inte gav någon sådan bild att de

skulle ha varit avsedda att vara bindande. De var således inte problematiska med hänsyn till den lagbundenhet som föreskrivs i grundlagen eller regionförvaltningsverkens beslutsmakt. Justitiekanslern hade inte anledning att misstänka att ministeriet skulle ha förfarit i strid med lag.

Justitiekanslern konstaterade dock att klagomålen förmedlade att det för allmänheten inte nödvändigtvis var klart vilken roll och vilken befogenhet respektive myndighet hade när de beslutade om förbud mot offentliga tillställningar och allmänna sammankomster. Det var därmed ministeriets sak att överväga om man i anvisningar som eventuellt ges i fortsättningen och i informationen kring dem skulle kunna använda sådana ordalydelser som entydigare för fram att anvisningarna inte är bindande för beslutsfattaren (OKV/1726/10/2020; avgörande av justitiekansler Tuomas Pöysti, föredragande Laura Luikku).

Statsministerns förfarande på Europeiska rådets möte

I klagomål misstänktes statsminister Sanna Marin ha agerat i strid med grundlagen på Europeiska rådets möte i Bryssel. Statsminister Marin avlägsnade sig från mötet efter att hon fått information om att hon exponerats för coronavirus och bad muntligen Sveriges statsminister att vid behov förmedla Finlands ståndpunkter.

Enligt fördraget om Europeiska unionen representeras ett medlemsland i Europeiska rådet av statens eller regeringens huvudman. Om en huvudman får förhinder förblir dennes plats i Europeiska rådets mötessal tom, och den kan inte anvisas en medlem av en annan nationell delegation. Det är etablerad praxis att en huvudman med förhinder ber en huvudman för en annan medlemsstat att vid behov förmedla den förstnämnda medlemsstatens ståndpunkter på mötet. Enligt justitiekanslern har statsminister Marin därmed inte agerat i strid med lag (OKV/2201/10/2020 m.fl.; avgörande av justitiekansler Tuomas Pöysti, föredragande Johanna Koivisto).

Utlåtanden

Begäranden av utlåtanden om författningsförslag m.m.

De utlåtanden som ges om regeringspropositioner och förordningar i samband med remissbehandlingen utgör en viktig del av laglighetskontrollen av lagberedningen. Vid remissfasen är möjligheterna att påverka författningsförslagen bättre än vid de senare faserna av beredningen. Målet är därför att tyngdpunkten för laglighetskontrollens del ska ligga på remissfasen. Justitiekanslersämbetet följer systematiskt remissbehandlingen. Utlåtanden ges både på begäran och på eget initiativ, utifrån uppföljningen.

I utlåtandena uppmärksammas rättsliga aspekter. Vid utarbetandet av utlåtanden utnyttjas också information som fås vid den övriga laglighetskontrollen, såsom vid behandlingen av klagomål och ärenden som undersöks på eget initiativ samt vid laglighetskontrollbesöken. Utifrån denna information kan man också granska författningsutkasten med avseende på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Coronavirusepidemin och social- och hälsovårdsreformen utgjorde särskilda teman för utlåtandena. Sammanlagt fyra utlåtanden gavs om författningsförslag som uttryckligen gällde coronavirusepidemin. Remissmaterialet rörande social- och hälsovårdsreformen var exceptionellt omfattande, och därför deltog fem personer i beredningen av utlåtandet.

I de utlåtanden som gavs om författningsförslagen uppmärksammades i nästan samtliga fall att det fanns skäl att granska de föreslagna bestämmelserna på ett grundligare och mångsidigare sätt med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt EU-rätten. Liksom tidigare år aktualiserades också skyddet av personuppgifter. EU-lagstiftningen, den nya nationella lagstiftningen och riksdagens grundlagsutskotts senaste praxis i fråga om skyddet för personuppgifter hade i varierande mån beaktats i författningsförslagen.

Vid förhandsgranskningen av regeringspropositionerna och vid granskningen av föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträde följde man regelbundet upp hur det som framförts i utlåtandena iakttagits vid den fortsatta beredningen av författningsförslagen.

Klientuppgifter inom social- och hälsovården

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition om elektronisk behandling av klientuppgifter inom social- och hälsovården (RP 212/2020 rd; klientuppgiftslagen). Justitiekanslern konstaterade att klientuppgiftslagen föreslås

gälla mycket olika aktörer, men att tillämpningen av lagen bör vara så enhetlig som möjligt för att människors jämlikhet ska tryggas. Lagen föreslås också gälla en stor skara människor som med stöd av lagen ska få information om sina rättigheter. Lagen bör därför vara så tydlig och begriplig som möjligt.

I propositionen hade grundlagen och särskilt det grundlagsenliga integritetsskyddet, lagstiftningsordningen och kraven i EU:s allmänna dataskyddsförordning behandlats på ett mycket omfattande sätt. Justitiekanslern ansåg att det dock fanns skäl att komplettera propositionen ytterligare genom att bedöma huruvida de uppgifter som anförtros utomstående sakkunniga som bistår myndigheterna vid tillsynen betraktas som sådana offentliga förvaltningsuppgifter vars överföring till privata aktörer regleras i grundlagen. Justitiekanslern ansåg dessutom att det fanns skäl att komplettera och precisera rätten till sekretessbelagda uppgifter, tystnadsplikten, minderåriga kunders rätt att förbjuda utlämnande av uppgifter som berör dem och utfärdandet och återkallandet av intyg över överensstämmelse med kraven för informationssystem (OKV/79/20/2019; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Marjo Mustonen).

Finansiering av terrorism

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till ändring av bestämmelserna om finansiering av terrorism (RP 135/2020 rd). Justitiekanslern ansåg det förståeligt att de behov av ändring och komplettering av lagstiftningen som refererats i propositionen tillgodoses. Samtidigt betonade han dock behovet av en mer omfattande granskning av bestämmelserna om terroristbrott. Det bör bedömas hur ändamålsenliga och effektiva bestämmelserna är i praktiken, och jämförelseobjekt bör sökas i synnerhet i de övriga nordiska länderna och Nederländerna.

Enligt justitiekanslern är terrorism en av de allvarligaste företeelser som kränker rätten till liv. Han accentuerade statens positiva skyldighet att enligt grundlagen och Europakonventionen skydda rätten till liv, hälsa och säkerhet genom lagstiftning och förfaranden som baserar sig på lagstiftningen. Staterna måste förbereda sig på risken för terrorism genom sådana straffrättsliga sanktioner som är förenliga med kraven på en demokratisk rättsstat och genom en tillräckligt effektiv tillämpning av dem.

Justitiekanslern tog upp frågan om gärningsmannens vetskap om brottet vid bedömningen av huruvida brottsrekvisiten för finansiering av terrorism uppfylls, samt frågan om gränsdragningen mellan straffbart och icke-straffbart beteende. Betydelsen av det sistnämnda accentueras av att brottsrekvisiten för finansiering av terrorism och terroristgrupper omfattar ”allmän finansiering”. Det är också viktigt att bedöma vilken typ av bevis som i praktiken finns att tillgå när det gäller att visa att brottsrekvisiten uppfylls.

Justitiekanslern ansåg det nödvändigt att ett utlåtande begärs av grundlagsutskottet vid riksdagsbehandlingen av regeringspropositionen. Grundlagsutskottet hade grundad anledning att behandla bl.a. den nya bedömningen av straffnivån och huruvida de grunder som lagts fram som stöd för denna är tillräckliga med hänsyn till den straffrättsliga proportionalitetsprincipen.

Beträffande den straffrättsliga legalitetsprincipen konstaterade justitiekanslern att propositionen väckte frågor rörande gränsdragningen mellan straffbart och icke-straffbart beteende. Dessutom föreföll den nya kriminaliseringen av finansiering av terrorism, som kan karaktäriseras som gärningsmannastraffrättslig, vara anmärkningsvärt ”genomträngande” med tanke på familjelivsskyddet för en terrorists familjemedlemmar

(OKV/5/20/2020; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Juha Sihto).

Läroplikt

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till läropliktslag och lag om utbildning som handleder för examensutbildning (RP 173/2020 rd). I propositionen föreslogs det att läropliktsåldern ska höjas till 18 år och att utbildningen på andra stadiet ska bli avgiftsfri.

Enligt justitiekanslern fanns det skäl att i propositionen mer detaljerat bedöma möjligheterna att utvidga vårdnadshavarens tillsynsansvar till att även omfatta fullgörandet av läroplikten för unga i åldern 16–18 år. I propositionen uppgavs det att tillsynsansvaret ska bedömas i förhållande till studerandens ålder och utvecklingsnivå, men där förklarades inte närmare hur en sådan bedömning ska göras, vem som ska göra den eller vilken betydelse bedömningen har med avseende på sanktionerna för försummelser av tillsynen.

Enligt justitiekanslerns uppfattning borde det i propositionens motivering rörande lagstiftningsordningen ha specificerats till vilka delar behandlingen av personuppgifter utgör behandling av känsliga uppgifter, på vilka grunder behandlingen begränsas endast till vad som är nödvändigt och huruvida behandlingen är förenlig med EU:s allmänna dataskyddsförordning. Likaså skulle det vara motiverat att i korthet lägga fram en bedömning av huruvida det eventuellt kan uppkomma sådana kategorier av personer som ”faller mellan stolarna” när det gäller studier, arbete och utkomst eller annat i samband med den omfattande reformen.

Propositionen är av betydelse med tanke på kommunernas skyldigheter, och å andra sidan är kommunernas och samkommunernas åtgärder av stor betydelse vid det praktiska tillgodoseendet av de lagenliga rättigheterna. Därför var det motiverat att i motiveringen till lagstiftningsordningen ta ställning till finansieringssystemens tillräcklighet i förhållande till den finansieringsprincip som framgår av grundlagen (OKV/608/21/2020; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Outi Kostama).

Åtalsrätten vid olaga hot

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 25 kap. 9 § i strafflagen (RP 226/2020 rd). I propositionen föreslogs det att bestämmelsen om åtalsrätten vid olaga hot ska ändras så att gärningen hör under allmänt åtal om hotet riktar sig mot en person på grund av hens arbetsuppgift och gärningsmannen inte hör till arbetsplatsens personal. Åklagaren får väcka åtal för olaga hot också i det fall att gärningen har riktats mot en person på grund av hens offentliga förtroendeuppdrag.

Enligt propositionen förbättrar förslagen brottsoffers rättigheter. Justitiekanslern ansåg att målsättningarna med propositionen i princip är viktiga och konstaterade att staten med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna har en positiv skyldighet att skydda individens personliga säkerhet och yttrandefrihet mot våld och hot om våld.

Justitiekanslern uppmärksammade också kriminaliseringsprinciperna. Även om det inte var fråga om kriminalisering av en helt ny gärning, innehöll utvidgningen av åtalsrätten samma element med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt rättspraxisen finns det åtminstone en viss överlappning för den straffrättsliga regleringens del, vilket eventuellt kan vara problematiskt med tanke på att regleringen ska vara exakt och noggrant avgränsad.

Riksdagens lagutskott har år 2010 i samband med ett annat lagstiftningsprojekt konstaterat att det är motiverat att beslutanderätten beträffande

inledandet av en straffprocess vid olaga hot tillkommer brottsoffret självt. Justitiekanslern ansåg att det med beaktande av den lagstiftningshelhet som hänför sig till frågan skulle finnas skäl att vid den fortsatta beredningen göra en ännu grundligare övervägning av den föreslagna regleringen med tanke på det samhälleliga behovet och eventuella överlappningar. Dessutom kunde det vara motiverat att bedöma betydelsen av lagutskottets tidigare negativa ståndpunkt med avseende på det aktuella läget (OKV/923/21/2020; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Bestämmelserna om dataskydd i kreditupplysningslagen och betaltjänstlagen

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av kreditupplysningslagen, betaltjänstlagen och straffregisterlagen. I propositionen föreslogs det att lagarna ska samordnas med bestämmelserna i EU:s allmänna dataskyddsförordning.

I motsats till vad som konstaterats i propositionen fastslog justitiekanslern att den gällande kreditupplysningslagen inte innehöll bestämmelser som tillät enskilda automatiserade beslut, åtminstone inte på ett sätt som kunde anses uppfylla dataskyddsförordningens krav. Det fanns således skäl att ändra propositionen så att det tydligt framgår av lagen och motiveringen till den att avsikten är att enskilda automatiserade beslut ska godkännas.

I propositionen föreslogs det vidare att Rättsregistercentralen i vissa undantagsfall ska fatta beslut om utlämnande av personuppgifter med stöd av straffregisterlagen. Justitiekanslern ansåg emellertid att det i propositionen fanns skäl att närmare redogöra för varför man frångått den tidigare grunden med stöd av vilken det föreskrivits att besluten fattas av ministeriet (OKV/789/21/2020; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Den europeiska gräns- och kustbevakningen

Justitiekanslern gav ett utlåtande om förslaget till kompletterande lagstiftning om den europeiska gräns- och kustbevakningen (RP 141/2020 rd). I propositionen föreslogs sådana ändringar i den nationella lagstiftningen som föranleddes av EU:s gräns- och kustbevakningsförordning.

Enligt justitiekanslern var det motiverat att ytterligare bedöma gränserna för myndigheternas inbördes behörighetsförhållanden samt frågor rörande delegeringen av utövning av offentlig makt i sådana situationer där de nationella myndigheterna vidtar åtgärder som är av vikt med tanke på beslutsfattandet i samarbete med grupperna inom europeiska gräns- och kustbevakningens stående styrka. Efter att lagarna trätt i kraft bör man också följa upp hur tydligt behörigheten och uppgifterna fördelas och ta ställning till eventuella behov av att skärpa regleringen i och med att praktiska erfarenheter erhålls. Dessutom ansåg justitiekanslern att det skulle finnas skäl att komplettera motiveringen med en bedömning av när lagen om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd kan bli tillämplig i samband med den föreslagna lagstiftningen.

Efter att utlåtandet begärts hade riksdagen godkänt lagen om behandling av personuppgifter inom migrationsförvaltningen och vissa lagar som har samband med den. Justitiekanslern ansåg att detta borde beaktas vid den slutliga beredningen av propositionen.

Enligt justitiekanslern var det även väsentligt att i motiveringen rörande lagstiftningsordningen

ta ställning till huruvida bestämmelserna om skydd för personuppgifter är noggrant avgränsade, exakta och heltäckande, utifrån en sådan riskbaserad bedömning som är förenlig med EU:s dataskyddsförordning och grundlagsutskottets praxis i fråga om skyddet för personuppgifter. Dessutom ansåg han att det fanns skäl att specificera vilka bestämmelser i EU-förordningen som förutsätter utlämnande av sekretessbelagda personuppgifter och i synnerhet utlämnande av uppgifter som betraktas som känsliga på ett nationellt plan.

Justitiekanslern konstaterade vidare att man i samband med det nationella beslutsfattandet om bistånd från Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån bör tillämpa motsvarande former av beslutsfattande vid statsrådet som redan tillämpas i liknande ärenden, och att statsrådet ska fatta de väsentliga besluten med parlamentarisk ansvarstäckning. Han ansåg det motiverat att lyfta fram detta i motiveringen rörande lagstiftningsordningen (OKV/1147/21/2020; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Bekämpning av coronaviruset i gränstrafiken

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar och lagen om transportservice (RP 137/2020 rd). I propositionen uppställdes krav på ett negativt testresultat i gränsöverskridande trafik, för att förhindra spridningen av coronaviruset.

Justitiekanslern konstaterade att förfarandet med förhandstestning är ett viktigt verktyg vid övergången från ett tillvägagångssätt som baserar sig på reserestriktioner till en ny verksamhetsmodell för den gränsöverskridande trafiken. Den nya verksamhetsmodellen gör det möjligt att slopa den kontroll vid de inre gränserna som grundar sig på Schengenregelverket, vilket är viktigt när den tidsfrist som uppställts för kontrollen i regelverket löper ut.

Enligt justitiekanslern skulle det i motiveringen till propositionen ges en klar helhetsbild av verksamhetsmodellen. När det gällde särbehandlingen av befolkningsgrupper som är undantagna från förhandstestning måste motiveringen rörande lagstiftningsordningen kompletteras med avseende på systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna och unionsrätten. Justitiekanslern förutsatte dessutom att riktlinjerna i statsrådets principbeslut från 11.9.2020 skulle beaktas i regleringen. Vid den fortsatta beredningen fanns det skäl att ytterligare finslipa lagförslagets struktur och formuleringen av bestämmelserna samt precisera bemyndigandena om utfärdande av förordningar (OKV/1887/21/2020; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Tuula Majuri).

Justitiekanslern gav ett utlåtande med anledning av regeringens proposition med förslag till lag om temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar. I propositionen föreslogs det att det på grundval av ursprungslandet ska föreskrivas om en ny grund för karantän för personer som anländer till Finland.

Enligt justitiekanslern fanns det med tanke på systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna vägande skäl för att stärka hälsosäkerheten i gränsöverskridande trafik. Genom propositionen fullföljdes den skyldighet att skydda rätten till liv och hälsa samt befolkningens hälsa som följer av grundlagen och av de internationella konventioner om mänskliga rättigheter som är förpliktande för Finland. Justitiekanslern ansåg också att det med tanke på balansen mellan de olika rättigheterna är mycket viktigt att skydda befolkningen mot covid-19 och att så effektivt som möjligt

förhindra och kväva spridningen av epidemin. Han betonade att tillämpningen av bestämmelserna ska vara förutsägbar och att regleringen ska vara tydlig med tanke på enskilda personers och företags verksamhet, samt att de krav som unionsrätten ställer på rörelsefriheten och förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna ska beaktas. Det var också nödvändigt att överväga regleringsalternativen och deras effektivitet. Med tanke på proportionalitetsprincipen och den karantänbestämmelse som baserar sig på individuell bedömning skulle det ha varit mer motiverat att hälsosäkerheten i samband med resor i första hand skulle grunda sig på testning. En modell som bygger på ett karantänförordnande skulle dock ha varit godtagbar som sekundär modell, om det hade kunnat läggas fram en godtagbar grund för den samt en motivering till varför modellen betraktades som nödvändig och proportionerlig (OKV/2525/21/2020; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Tuula Majuri).

Bekämpning av coronaviruset i näringsverksamhet, vid sammankomster och i trafik

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om ändring och temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar (RP 245/2020 rd). I propositionen föreslogs det att myndigheterna skulle ges befogenheter att besluta om sådana begränsningar för näringsverksamhet, sammankomster och trafiktjänster som föranleds av coronavirusepidemin.

Justitiekanslern ansåg det viktigt att bestämmelserna i lagen om smittsamma sjukdomar kompletteras på grund av coronavirusepidemin. Han ansåg det också motiverat att olika myndighetsåtgärder graderas enligt hur allvarlig epidemin är. Man måste dock fästa stor vikt vid säkerställandet av att innehållet i de nya bestämmelserna är konsekvent och tillämpligt. I motiveringen till propositionen fanns det dessutom skäl att närmare behandla de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna och de särskilda krav som hänför sig till begränsningar av enskilda grundläggande fri- och rättigheter, samt att göra en helhetsbedömning av de sammantagna fördelarna och nackdelarna med begränsningarna (OKV/1927/21/2020; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Maija Salo).

Coronablinkern

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar (RP 101/2020 rd). Propositionen gällde ett informationssystem som effektiverar brytandet av coronavirusets smittkedjor och med hjälp av vilket man kan nå personer som eventuellt exponerats för viruset. Justitiekanslern konstaterade att den föreslagna applikationsmodellen (senare Coronablinkern) och dess bakgrundssystem skulle kunna utgöra ett effektivt verktyg för att hitta smittkedjor och samtidigt påskynda spårningen enligt lagen om smittsamma sjukdomar.

Justitiekanslern ansåg emellertid att det fanns skäl att göra en grundligare bedömning av informationssäkerheten och informationssäkerhetsriskerna för telefonlösningarnas del samt att bedöma de eventuella konsekvenserna av användningen av applikationen för minderåriga användare. Han förutsatte också att paragrafen om behandling av personuppgifter skulle kompletteras med ett uttryckligt förbud mot att använda identifieringssystemets uppgifter vid polis- och förundersökningar, vid rättegångar samt i andra syften som hänför sig till tillsynen över efterlevnaden av lagar. Dessutom ansåg han att lagens giltig-

hetstid måste motiveras tydligare med tanke på de allmänna och särskilda förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna, och särskilt med tanke på principerna om nödvändighet och proportionalitet.

I motiveringen rörande lagstiftningsordningen skulle det enligt justitiekanslern framhållas att statsrådet med stöd av grundlagen måste vidta förberedande åtgärder för upphävande av lagen när den inte längre uppfyller kravet på nödvändighet och proportionalitet, som hör till de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna, och i detta fall särskilt kraven på skydd av personuppgifter.

Enligt justitiekanslern var propositionens förhållande till karantänbestämmelserna i lagen om smittsamma sjukdomar delvis oklart. Ett ärende som har en väsentlig inverkan på individens friheter och rättigheter kan inte vara beroende av social- och hälsovårdens styrning och riktlinjer, utan ärendet ska avgöras med stöd av författningar, efter att det gjorts en bedömning av de aspekter med anknytning till de grundläggande fri- och rättigheterna som hänför sig till ärendet (OKV/910/21/2020; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Öppna data

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition om genomförandet av det s.k. direktivet om öppna data. Propositionen innehöll förslag till bestämmelser om vidareutnyttjande av offentliga företags uppgifter och offentligt finansierade forskningsdata samt om myndighetsverksamhetens offentlighet och informationshantering.

Enligt de iakttagelser som justitiekanslern gjort inom ramen för laglighetskontrollen och uppföljningen av förvaltningen skulle främjandet av öppna data och gränssnitt för användningen av dem kräva en konsekvent informationspolitik och styrning, vilket det fanns skäl att särskilt uppmärksamma vid verkställigheten av bestämmelserna. I propositionen fanns det dessutom skäl att för forskningsverksamhetens del i större utsträckning behandla förhållandet mellan öppna data, forskarnas immateriella rättigheter och incitamenten för det första offentliggörandet.

I propositionen föreslogs det att bestämmelserna om vidareutnyttjande av vissa offentliga företags uppgifter inte ska tillämpas på handlingar vars tillgänglighet har begränsats i någon annan lag, t.ex. i syfte att skydda affärshemligheter, statens säkerhet eller personuppgifter. Enligt justitiekanslern är det dock inte en god lösning att hänvisa till andra lagar, eftersom det inte finns lagbestämmelser om sekretessbelagda uppgifter när det gäller sådana företagshandlingar som inte omfattas av handlingsoffentligheten.

Justitiekanslern ansåg att det fanns skäl att i motiveringen rörande lagstiftningsordningen närmare bedöma huruvida det med stöd av de föreslagna bestämmelserna kunde uppstå risker i anslutning till skyddet av personuppgifter, på grund av att maskinläsbara uppgifter lätt kan samköras, och det därmed åtminstone i princip kan uppkomma datamaterial som kan kopplas till en identifierbar fysisk person. Det fanns också skäl att göra en grundligare bedömning av dataskyddsriskerna (OKV/2147/21/2020; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Hemkommun

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om hemkommun och lagen om beskattningsförfarande. I propositionen föreslogs det att regleringen skulle förtydligas med tanke på sådana situationer där en person som flyttat till

Finland från utlandet inte längre uppfyller villkoren för erhållande av hemkommun och hens rätt till hemkommun i Finland upphör.

Justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande att slopandet av anteckningen om hemkommun på basis av uppenbart tillförlitlig information från någon utomstående i allmänhet inte förutsätter att parten hörs. Parten ska dock delges ett förvaltningsbeslut i ärendet. I propositionens motivering skulle det öppet anges på vilket sätt delgivningen ska verkställas och hur man i praktiken strävar efter att tillgodose partens rättsskydd. Anteckningen kan raderas först när förvaltningsbeslutet har delgetts på ett behörigt sätt och tidsfristen för begäran om omprövning har löpt ut (OKV/1850/21/2020; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Anu Räty).

Äldreombudsman

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om äldreombudsmannen. Enligt propositionen ska äldreombudsmannen vara en självständig och oberoende myndighet som följer de äldres ställning och tillgodoseendet av deras rättigheter. Äldreombudsmannen ska inte vara en tillsynsmyndighet eller ha behörighet att avgöra klagomål som gäller enskilda fall.

Enligt justitiekanslern kan äldreombudsmannen på ett samlat och omfattande sätt lyfta fram frågor som gäller de äldres ställning och tillgodoseendet av deras rättigheter samt de äldres behov och bemötandet av behoven. En viktig samhällelig fråga utgörs t.ex. av hur de äldres särskilda behov och möjligheter att sköta sina angelägenheter och delta i samhällslivet tryggas i takt med att digitaliseringen framskrider.

Enligt motiveringen till propositionen förutsätter skötseln av äldreombudsmannasysslan att ombudsmannen håller kontakt med äldre och med aktörer som företräder dem samt vidareförmedlar den information som hen därigenom får. Justitiekanslern ansåg det motiverat att det uttryckligen föreskrivs om detta i lagen.

Justitiekanslern uppmärksammade det system som omfattar flera specialombudsmän och som bidrar till att skapa ett splittrat fält av aktörer som bevakar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i vårt land. För att de risker som splittringen medför ska minskas är det motiverat att äldreombudsmannasysslan inrättas i anslutning till Människorättscentret. I den modell som föreslås i propositionen framhålls behovet av att dra försorg om ett tillräckligt nära samarbete uttryckligen med Människorättscentret och diskrimineringsombudsmannen.

Justitiekanslern ansåg att det fanns skäl att i motiveringen rörande lagstiftningsordningen mer ingående beskriva propositionens konsekvenser för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de förpliktelser som hänför sig till de mänskliga rättigheterna (OKV/2383/21/2020; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Irma Tolmunen).

Social- och hälsovårdsreformen

Justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om inrättande av landskap och reform av ordnandet av social- och hälsovården samt räddningsväsendet (RP 241/2020 rd). Han tog ställning till en korrekt tillämpning av grundlagen, tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt kraven på god lagberedning.

Justitiekanslern uppmärksammade särskilt riksdagens grundlagsutskotts ställningstaganden rörande motsvarande reformer under de före-

gående valperioderna. Han ansåg att bestämmelserna om landskapens ansvarsområden sannolikt är mer problemfria än tidigare. Med tanke på laglighetskontrollen fanns det inget väsentligt att anmärka på beträffande landskapens finansiering, skattearrangemangen eller Ålands ställning. Den föreslagna övergången till behovsbaserad finansiering innebar dock en betydande förändring, vars konsekvenser behöver följas upp. Justitiekanslern betonade vikten av att tillgodogöra sig det strukturella socialarbetet vid tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Han betonade dessutom den rätt till en sund miljö som föreskrivs i grundlagen, liksom den rätt till omfattande inflytande och den förebyggande verksamhet för främjande av befolkningens och individernas välfärd som hänför sig till tryggandet av rätten till en sund miljö. Vidare konstaterade han att det vid samordningen av tjänsterna också finns skäl att beakta den verksamhet som företagshälsovården bedriver.

Enligt propositionen ska social- och hälsovårdstjänsterna och räddningsväsendet i Helsingfors och Nyland ordnas på ett sätt som avviker från landskapsindelningen, och i administrativt avseende på ett annat sätt än i resten av landet. Justitiekanslern ansåg att de författningsrättsliga motiveringarna till förslaget var bristfälliga. Dessutom ansåg han att det fanns skäl att komplettera förslagen om upphandling av social- och hälsovårdstjänster hos privata aktörer samt om skyddet av personuppgifter och privatliv.

I propositionen föreslogs det att reformen ska träda i kraft 1.7.2021. Justitiekanslern betraktade tidtabellen som snäv med tanke på en adekvat beredning av propositionen och dess behandling i riksdagen. En förlängning av tidtabellen kan leda till att det första landskapsvalet skjuts fram från januari 2022 (OKV/1121/21/2020; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Maija Salo).

Miljökonsekvensbedömning

Biträdande justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning och marktäktslagen. Syftet med de föreslagna ändringarna var att ändra lagarna så att de överensstämmer bättre med direktivet om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt. Europeiska kommissionen hade framställt en officiell anmärkning om brister i genomförandet av direktivet.

Propositionen innehöll ett förslag till en bestämmelse om att miljökonsekvensbedömningens resultat ska beaktas på behörigt sätt i samband med tillståndsförfarandena. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det inte gavs någon redogörelse för begreppet behörig i motiveringen, utan att det endast hänvisades till direktivets ordalydelse. Vidare ansåg han att man i propositionen tydligare skulle lyfta fram vilka brister kommissionen observerat i fråga om motiverandet av beslut och rätten att överklaga besluten, samt belysa huruvida bristerna uttryckligen berörde förfarandet för miljökonsekvensbedömning samt hur bristerna skulle avhjälpas (OKV/2506/21/2020; utlåtandet gavs av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Räty).

Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott

Till riksdagens utskott gavs 20 expertutlåtanden (16 år 2019). I utlåtandena fästes uppmärksamhet vid aspekter som det var rättsligt motiverat att beakta i behandlingen av regeringspropositioner och andra ärenden i riksdagen. Dessa aspekter hade redan lagts fram i de utlåtanden som gavs till ministerierna i beredningsskedet av regeringspropositionerna. De gav dock inte anledning till

en sådan anmärkning som avses i 112 § i grundlagen i laglighetsövervakningen av statsrådets beslutsfattande.

Finansiering av budgetinstrumentet för euroområdet genom statsfördrag

Grundlagsutskottet begärde ett utlåtande om statsrådets utredning (E 63/2019 rd) som gällde finansiering av budgetinstrumentet för konvergens och konkurrenskraft i euroområdet. Avsikten var att ur budgetinstrumentet bevilja ekonomiskt stöd för euroområdets medlemsländers strukturreformer och investeringar. Det var meningen att stödprogrammet skulle vara en del av EU:s budget. En del medlemsländer ansåg det dock vara nödvändigt att ordna kompletterande finansiering genom ett statsfördrag mellan medlemsländerna.

Enligt justitiekanslern var ett statsfördrag om kompletterande finansiering möjligt, men fördraget skulle vara helt frivilligt i enlighet med internationell rätt. Man kunde inte förplikta till det i en unionsförordning och ett statsfördrag får inte kränka eller begränsa unionens rättsliga autonomi. Finansiering som baserar sig på ett statsfördrag skulle innebära ett svagare skydd för Finlands budgetsuveränitet än finansiering som sker via unionens mångåriga finansieringsram (OKV/4/21/2020; justitiekansler Tuomas Pöysti).

Förordningar som utfärdats med stöd av beredskapslagen

Grundlagsutskottet begärde ett utlåtande om statsrådets förordningar, genom vilka beredskapslagens befogenheter angående hälso- och sjukvård samt undervisning togs i bruk på grund av coronavirusepidemin (Ö 1/2020 rd, Ö 2/2020 rd). Justitiekanslern ansåg att förordningarna hade utfärdats inom gränserna för de befogenheter som föreskrivs i beredskapslagen och att man har beslutat om dem i enlighet med det förfarande som föreskrivs i beredskapslagen. Förordningarna uppfyllde även kraven på nödvändighet och proportionalitet som föreskrivs i beredskapslagen. Justitiekanslern betonade att det var fråga om åtgärder som beslutats i ljuset av expertkunskap för att trygga människors liv och hälsa samt hälsovårdssystemets funktionalitet (OKV/6/21/2020; justitiekansler Tuomas Pöysti och föredragande Maija Salo).

Grundlagsutskottet begärde ett utlåtande om statsrådets förordning som gällde hälsovårdspersonalens arbetsplikt (Ö 7/2020 rd). Grundlagsutskottet förutsatte när de behandlade ovan nämnda ärende (Ö 2/2021 rd) att även beredskapslagens bestämmelser om genomförande av arbetsplikt tas i bruk när man föreskriver om ibruktagning av befogenheter angående arbetsplikt. Justitiekanslern ansåg att förordningen uppfyller de innehållsmässiga och formella krav som grundlagsutskottet fastställt (OKV/9/21/2020; justitiekansler Tuomas Pöysti och föredragande Maija Salo).

Grundlagsutskottet begärde ett utlåtande om statsrådets förordning, genom vilken rörlighet över gränserna till Nylands landskap förbjöds med vissa undantag (Ö 8/2020 rd). I sitt utlåtande bedömde justitiekanslern nödvändigheten och proportionaliteten i begränsningarna samt förhållandet till de grundläggande och mänskliga rättigheterna (OKV/8/21/2020; justitiekansler Tuomas Pöysti och föredragande Maija Salo).

Stängning av restauranger

Grundlagsutskottet begärde ett utlåtande om regeringens proposition, där det föreslogs att restaurangerna stängs för en viss tid på grund

av coronavirusepidemin (RP 25/2020 rd). Justitiekanslern ansåg att det var fråga om ett sådant nödvändigt och tillfälligt undantag från de grundläggande rättigheterna på grund av undantagsförhållanden som avses i grundlagen. Han ansåg att det med hänsyn till proportionalitetsprincipen var nödvändigt för regeringen att söka metoder att stödja näringsidkarna om restauranger stängs (OKV/7/21/2020; justitiekansler Tuomas Pöysti).

Försvarsmaktens fastigheter

Försvarsutskottet begärde ett utlåtande om regeringspropositionen angående Senatfastigheter och Försvarsfastigheter (RP 31/2020 rd). I propositionen föreslogs att fastighetsegendomen som innehas av Försvarsfastigheter överförs till ett nytt Försvarsfastigheter-affärsverk som avses fungera som dotteraffärsverk till Senatfastigheter.

Enligt justitiekanslern var syftet med propositionen att uppnå balans mellan finansministeriets allmänna anvisningar, försvarsministeriets anvisningar, Senatfastigheters allmänna kunnande om fastighetsförvaltning, förvaltnings- och stödtjänsternas samt försvarsförvaltningens särdrag och det kunnande och de verksamhetsmodeller som den kräver. Beredskapen inför undantagsförhållanden och specialsituationer var konstitutionsrättsligt betydelsefull, eftersom funktionaliteten i den vanliga lagstiftningen skapar grunden för verksamheten även under undantagsförhållanden. Justitiekanslern ansåg det vara nödvändigt med konsekvensuppföljning och -bedömning av reformen (OKV/28/22/2020 justitiekansler Tuomas Pöysti och föredragande Minna Pulkkinen).

EU:s återhämtningsplan och återhämtningsinstrument

Grundlagsutskottet begärde två utlåtanden om statsrådets utredning angående kommissionens förslag om EU:s återhämtningsplan och återhämtningsinstrument (E 64/2020 rd). Enligt justitiekanslerns bedömning var det konstitutionsrättsligt väsentligt att eftersträva att begränsa unionens låntagning och en medlemsstats anknytande direkta eller indirekta ansvar för unionens stöd i bidragsform samt att eftersträva att säkerställa kontrollbarheten och budgetsuveräniteten för medlemsstater (OKV/925/22/2020 och OKV/1064/22/2020; justitiekansler Tuomas Pöysti och föredragande Tuula Majuri).

Grundlagsutskottet begärde utlåtanden om statsrådets skrivelser angående grundande av EU:s återhämtningsinstrument och användning av finansiering (U 27/2020 rd och UK 20/2020 rd, U 29/2020 rd samt U 30/2020 rd och UK 19/2020 rd). Justitiekanslern ansåg det vara konstitutionsrättsligt väsentligt att sträva efter att precisera karaktären av en medlemsstats ansvar samt fördelningsgrunden genom exakta bestämmelser (OKV/1349/22/2020, OKV/1350/22/2020 och OKV/1356/22/2020; justitiekansler Tuomas Pöysti).

Justitieförvaltningens riksomfattande informationssystem

Lagutskottet begärde ett utlåtande om regeringspropositionen angående lagen om ändring av lagen om justitieförvaltningens riksomfattande informationssystem (RP 110/2020 rd). Enligt justitiekanslern var det väsentligt med en tydlig definition av ansvaret för den registerföring som dataskyddet förutsätter med hänsyn till ansvaret för justitieförvaltningens informationssystem och datalager. Justitiekanslern ansåg det viktigt att det görs en mer omfattande helhetsbedömning av informationssystemen, även om syftet med regeringspropositionen var att genomföra de mest brådskande ändringarna (OKV/1826/22/2020;

justitiekansler Tuomas Pöysti och föredragande Pekka Liesivuori).

Riksdagens rätt att få information

Grundlagsutskottet begärde ett utlåtande om det grundlagsenliga genomförandet av riksdagens rätt att få information (EÄ 35/2020 rd). Justitiekanslern presenterade sina observationer från laglighetsövervakningen om genomförandet av riksdagens rätt att få information i lagberedningen, i lagberedningen gällande beredskapslagen och undantagsförhållanden samt i EU-ärenden (OKV/1854/22/2020; justitiekansler Tuomas Pöysti och föredragande Tuula Majuri).

Underrättelsetillsynsombudsmannens berättelse

Underrättelsetillsynsutskottet begärde ett utlåtande om underrättelsetillsynsombudsmannens berättelse för 2019 (B 14/2020 rd). Justitiekanslern ansåg det vara motiverat att betona en föregripande laglighetsövervakning på systemnivå samt att skapa fungerande arbetsmetoder och samarbetsrelationer i begynnelseskedet av övervakningsverksamheten. Han informerade även utskottet om att han i november 2020 hade utfört laglighetsövervakningsbesök hos försvarsministeriet och inrikesministeriet för att utreda utförandet av uppgifter i anslutning till underrättelse som hör till ministerierna (OKV/1913/22/2020; justitiekansler Tuomas Pöysti och föredragande Markus Löfman).

Skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter

Förvaltningsutskottet begärde ett utlåtande om regeringspropositionen om ändring av konventionen om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter (RP 30/2020 rd). Justitiekanslern konstaterade att man i propositionen hade beaktat det utlåtande som han gett under beredningen bland annat om bestämning av tillsynsmyndighetens befogenheter (OKV/1973/22/2020; justitiekansler Tuomas Pöysti och föredragande Pekka Liesivuori).

Statsrådets gemensamma informationshantering

Förvaltningsutskottet begärde ett utlåtande om regeringspropositionen om lagen om ändring av lagen om statsrådet (RP 127/2020 rd). I propositionen föreslogs det att statsrådets kansli ska fungera som en sådan informationshanteringsenhet som avses i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen och svara för ministeriernas gemensamma informationshantering. Justitiekanslern ansåg att förslaget förtydligar statsrådets interna ansvarsfördelning. Han ansåg även att det var motiverat att statsrådets kanslis styrningsbefogenheter inte ska gälla justitiekanslern eller justitiekanslerämbetet (OKV/2028/22/2020; justitiekansler Tuomas Pöysti).

Europeiska åklagarmyndigheten

Justitiekanslern bedömde i sitt utlåtande till grundlagsutskottet samt i sina två utlåtanden till lagutskottet regeringspropositionen som gällde Finlands deltagande i den europeiska åklagarmyndighetens (EPPO) verksamhet (RP 184/2020 rd). Propositionens syfte var att utfärda bestämmelser som kompletterar EU:s förordning.

Justitiekanslern ansåg att ställningen och rollen för de högsta laglighetsövervakarna i Finland hör till medlemsstatens konstitutionella strukturer som Europeiska unionen respekterar i enlighet med fördraget om unionen. Han ansåg det vara motiverat att i enlighet med försla-

get lösa meningsskiljaktigheterna om befogenheter mellan EPPO och de högsta laglighetsövervakarna genom att utesluta riksåklagarens beslutanderätt. Justitiekanslern ansåg att EU:s förordning var beklagligt öppen för olika tolkningar när han bedömde de högsta laglighetsövervakarnas befogenheter att övervaka EPPO:s verksamhet i Finland. Han ansåg dock inte att EPPO:s oberoende utgör ett hinder för de högsta laglighetsövervakarnas övervakning i nuvarande form.

Justitiekanslern konstaterade att det i ministeransvarsärenden skulle kunna uppkomma en befogenhetskonflikt mellan EPPO och riksdagen eller EPPO och den högsta laglighetsövervakaren. I EPPO:s verksamhet var det dock väsentligt att i stället för skyldigheten ha rätten att ta till behandling ärenden som normalt kan antas vara andra än ministeransvarsärenden. Justitiekanslern ansåg dock inte att det var helt tillfredsställande att lagstiftningen fortsättningsvis förblir oklar, även om frågeställningen i det finländska samhällets förhållanden hittills har varit teoretisk (OKV/2320/22/2020, OKV/2449/22/2020 och OKV/2677/22/2020; justitiekansler Tuomas Pöysti och föredragande Juha Sihto).

Bolagisering av kommersiella vaccinforskningstjänster

Social- och hälsovårdsutskottet begärde ett utlåtande om regeringspropositionen om bolagisering av Institutet för hälsa och välfärds (THL) kommersiella vaccinforskningstjänster (RP 224/2020 rd). THL:s kommersiella vaccinforskningstjänster föreslogs bli överförda till ett aktiebolag som skulle vara ett statligt bolag med ett specialuppdrag ägarstyrt av social- och hälsovårdsministeriet. Förslaget baserade sig på justitiekanslerns beslut, där han ansåg det vara motiverat att tydligare avskilja från varandra den vaccinforskning som medicinbolagen finansierar och myndighetsverksamheten i anslutning till vaccinanskaffning (OKV/12/50/2018). Enligt justitiekanslerns bedömning uppfyllde den i propositionen föreslagna modellen de krav som enligt hans beslut skulle beaktas för att säkerställa oberoende och neutralitet i beredningen och beslutsfattandet angående vaccinanskaffning (OKV/2473/22/2020; justitiekansler Tuomas Pöysti och föredragande Marjo Mustonen).

Laglighetstillsynsbesök

Underrättelseverksamhetens strategiska nivå

Statsrådets justitiekanslers roll i övervakningen av militär och civil underrättelse fokuserar på republikens presidents samt statsrådets och dess ministeriers verksamhet i strategisk styrning och övervakning av underrättelse samt på uppdragsgivande och utnyttjande av underrättelse (strategisk nivå på underrättelse). Justitiekanslern gjorde laglighetstillsynsbesök på försvarsministeriet och inrikesministeriet. Under besöken behandlades funktionaliteten i styrningen av militär och civil underrättelse samt hur tyngdpunkterna inom militär och civil underrättelse har styrts och övervakats. Dessutom diskuterades hur separationen av den strategiska styrningen och övervakningen samt den operativa nivån fungerar i styrningen och samordningen av underrättelseverksamheten. I samband med tillsynsbesöken granskade justitiekanslern styrdokument för underrättelse. (OKV/2475/71/2020)

Justitiekanslern följer även kontinuerligt ur laglighetsövervakningens synvinkel republikens presidents och statsrådets verksamhet inklusive republikens presidents och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskotts (TP-UTVA) verksamhet. Syftet med justitiekans-

lerns tillsynsåtgärder har varit att med tanke på god förvaltning och rättsordning säkerställa och främja tillägnande av praxis för hållbar strategisk styrning på en strategisk underrättelsenivå.

Justitiekanslern hördes av riksdagens underrättelsetillsynsutskott och han gav utskottet en redogörelse om sin underrättelsetillsynsverksamhet som riktades till den högsta regeringsmakten (OKV/1913/22/2020). Se sida 102. Underrättelsetillsynsutskottet ansåg det vara viktigt att den högsta regeringsmakten också inom underrättelseverksamhet är föremål för konkreta laglighetsövervakningsåtgärder. Laglighetsövervakningen ska enligt underrättelsetillsynsutskottet utöver strategisk styrning och övervakning av underrättelseverksamhet också gälla underrättelseförfrågningar som framförts till underrättelsemyndigheterna, användningen av de tjänster som underrättelsemyndigheterna producerar åt regeringsmakten och utnyttjandet av underrättelseinformation (UndU 1/2020 rd). Utskottets ställningstagande beaktas när justitiekanslerns laglighetsövervakningsplaner utarbetas riskbaserat.

5

Rätten till en rättvis rättegång

Justitiekanslerns laglighetskontroll som garant för en rättvis rättegång

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

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

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

Den ovan beskrivna tillsyn som justitiekanslern bedriver över parternas biträden, åklagarna och domstolarna samt, när det gäller straffprocessen, även över förundersökningsmyndigheterna, bildar en helhet. Exempelvis i ett ärende som tas till prövning med anledning av en underrättelse om att en domare misstänks för ett tjänstebrott, kan man samtidigt bedöma också bl.a. hur åklagaren och den advokat som biträtt svaranden har agerat i ärendet. Möjligheten att samordna den information som justitiekanslern får med hjälp av olika laglighetskontrollmetoder främjar dessutom identifierandet av sådana företeelser som äventyrar rättsskyddet samt ingripandet i dem.

ÖVERVAKNINGSMETODER

Övervakning av domstolarna

- **Behandling av klagomål.** Under verksamhetsåret inkom 274 klagomål som berörde de allmänna domstolarna, 67 klagomål som berörde förvaltningsdomstolarna och 19 klagomål som berörde specialdomstolarna.
- **Behandling av underrättelser om tjänstebrott som domare misstänks för.** Under verksamhetsåret inkom 13 underrättelser från hovrätterna, 38 underrättelser från polisen och en underrättelse från åklagarna.
- **Granskning av brottmålsdomar.** Under verksamhetsåret granskades 3 106 brottmålsdomar.
- **Inspektioner.**
- **Behandling av ärenden på eget initiativ.** Under verksamhetsåret togs tre ärenden till prövning på eget initiativ.

Övervakning av åklagarna

- **Behandling av klagomål.** Under verksamhetsåret inkom 163 klagomål som berörde åklagarmyndigheterna.
- **Behandling av underrättelser om tjänstebrott som domare misstänks för.** Under verksamhetsåret inkom en underrättelse från en hovrätt, 13 underrättelser från polisen och två underrättelser från åklagarna.
- **Inspektioner.**
- **Behandling av ärenden på eget initiativ.**

Övervakning av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd

- **Behandling av klagomål.** Under verksamhetsåret inkom 121 klagomål som berörde advokater, offentliga rättsbiträden eller rättegångsbiträden med tillstånd.
- **Granskning av beslut som den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund fattat i tillsynsärenden och ärenden rörande arvodestvister.** Under verksamhetsåret inkom 449 beslut för granskning.
- **Inspektioner.**
- **Behandling av ärenden på eget initiativ.** Under verksamhetsåret togs sex ärenden till prövning på eget initiativ.

Justitiekanslern som garant för domstolarnas oberoende och för den dömande makten

Domstolarnas oberoende och rätten att få sin sak behandlad av en oberoende domstol hör till de allra mest grundläggande principerna för rättsstaten. Domstolarnas oberoende har tryggats i Finlands grundlag och i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna samt i internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna, som en av de nödvändigaste strukturella förutsättningarna för rättsskyddet. Enligt 3 § 3 mom. i Finlands grundlag utövas den dömande makten av oberoende domstolar, i högsta instans av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen, och enligt 108 § omfattas domstolarna av justitiekanslerns laglighetskontroll. Vid laglighetskontrollen av domstolarna tar justitiekanslern hänsyn till deras oberoende ställning.[53]

Justitiekanslerns grundlagsenliga uppgift är att trygga grunderna för rättsstaten och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna, i synnerhet rätten till en rättvis rättegång. Syftet med justitiekanslerns laglighetskontroll är att trygga domstolarnas oberoende. Dessa synpunkter uppmärksammades i stor utsträckning i den första rapport om rättsstatsprincipen som Europeiska kommissionen utarbetade år 2020. I anslutning till beredningen av rapporten gjorde kommissionen ett virtuellt landsbesök hos justitiekanslern.[54] Rättsstatsprincipen och domstolarnas samt de övriga oavhängiga rättsstatsaktörernas oberoende har även i övrigt uppmärksammats inom justitiekanslerns internationella samarbete under åren 2019–2020.

I 3 § i Finlands grundlag finns en grundläggande bestämmelse om hur maktutövningen i landet fördelas. Det bestäms att den högsta statsmakten utövas av riksdagen, som representerar Finlands folk. Det är särskilt fråga om den lagstiftande makten och beslutsfattandet om statsfinanserna. Den dömande makten utövas däremot av oberoende domstolar. Vikten av att den lagstiftande makten och den dömande makten, dvs. rättsskipningen, särskiljs från varandra accentueras av kravet på lagens allmängiltighet och abstraktivitet. Genom lagar som stiftas av riksdagen kan man inte avgöra enskilda rättstvister eller straffrättsliga frågor om skuld i enskilda ärenden.[55]

[53] Se regeringens proposition till riksdagen med förslag till ny Regeringsform för Finland, RP 1/1998 rd, s. 165/II.

[54] Se Meddelande från kommissionen, 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, COM(2020) 580 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX-:52020DC0580, och landskapitlet om Finland, arbetsdokument från kommissionens avdelningar, 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, kapitlet gällande rättsstatsprincipen i Finland, SWD(2020) 325 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020SC0325.

[55] Regeringens proposition med förslag till ny Regeringsform för Finland, RP 1/1998 rd, s. 75–76, se i rättslitteraturen Antero Jyränki – Jaakko Husa, Valtiosääntöoikeus (2012), s. 131-136.

Finland är en stark rättsstat - på det internationella planet är rättsstaten på tillbakagång

Domstolarnas, åklagarnas och justitieombudsmannainstitutionernas samt de övriga rättsliga myndigheternas oberoende har i praktiken prövats i flera av EU:s och Europarådets medlemsländer.[56] Vid en internationell jämförelse är Finland den tredje starkaste rättsstaten efter Danmark och Norge. I många av EU:s medlemsländer har det enligt jämförelseindikatorerna skett en försvagning av rättsstatsprincipen.[57]

Domstolarnas oberoende är en viktig aspekt i den första rapporten om rättsstatsprincipen som Europeiska kommissionen utarbetat år 2020. Enligt unionens rapport om rättsstatsprincipen har oberoendet för Finlands rättsväsende tryggats väl. Inrättandet av domstolsverket bidrog till att stärka oberoendet.[58]

Kommissionen gjorde i samband med beredningen av rapporten om rättsstatsprincipen ett landsbesök hos justitiekanslern, och representanter för kommissionen intervjuade justitiekanslern och tjänstemän vid justitiekanslersämbetet under en strukturerad temaintervju. Justitiekanslern sammanställde på grundval av kommissionens frågor material som kommissionen kunde använda för sin bedömning. Kommissionen visade intresse bl.a. för justitiekanslerns verksamhetsförutsättningar och oberoende i förhållande till regeringen, och i synnerhet för den praktiska verksamheten som garant för rättsstatsprincipen och domstolarnas oberoende.

Den oberoende högsta laglighetsövervakningen tryggar domstolarnas oberoende och inger förtroende

Justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman har en viktig roll vid tryggandet av rättsstatsprincipen. Justitiekanslern och justitieombudsmannen anförtros i grundlagen liknande befogenheter i förhållande till domstolarna. Ur europeisk synvinkel är både justitiekanslern och justitieombudsmannen oberoende laglighetsövervakare, som agerar utanför läran om den tredelade statsmakten. Enligt riksdagens grundlagsutskott hör justitiekanslerns och justitieombudsmannens laglighetskontroll med avseende på Europeiska unionens grundfördrag till den nationella identitet och konstitutionella grundstruktur som avses i artikel 4.2 i fördraget om Europeiska unionen.[59] Justitiekanslerns oberoende ställning i förhållande till statsrådet baserar sig på den uppgift som justitiekanslern

[56] Se Europarådets generalsekreterares berättelse till Europarådets ministerkommitté år 2015, The Report of the Secretary General of the Council of Europe: State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law in Europe. A Shared Responsibility for Democratic Security in Europe, Report of the Secretary General Thorbjørn Jagland, presented in the 125th Session of the Committee of Ministers, Brussels 19 May 2015. Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén, 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, Rättsstatssituationen i EU. COM (2020) 580 final, s. 3-4 samt kommissionens tillkännagivanden, se COM/2019/163 fina Att ytterligare stärka rättsstatsprincipen inom unionen - Läget idag och vägar framåt l ja COM(2019) 343 ”Att stärka rättsstatsprincipen inom unionen - En åtgärdsplan. Se det brev som Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter sände till Polens regering om tryggandet av justitieombudsmannainstitutionens kontinuitet och oberoende 13.10.2020.

[57] Se World Justice Project, Rule of Law Index, 2020 års rapport, https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/.

[58] Europeiska kommissionen konstaterade detta också i EU:s rapport om rättsstatsprincipen år 2020, se meddelande från kommissionen, 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, COM(2020) 580 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0580, och landskapitlet om Finland, Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, kapitlet gällande rättsstatsprincipen i Finland, SWD(2020) 325 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020SC0325.

[59] Se GrUU 14/2018 rd, s. 14-15 och GrUU 39/2020 rd, s. 3-7. Tolkningen av EU-rätten ankommer dock i sista hand på EU-domstolen.

anförtrotts i grundlagen, vilket uttryckligen konstateras i grundlagens förarbeten.[60]

Justitiekanslerns (och justitieombudsmannens) laglighetskontroll av domstolarna, som föreskrivs direkt i grundlagen, kan i viss mån anses stå i ett spänningsförhållande till domstolarnas oberoende. Därför ska man vid laglighetskontrollen av domstolarna särskilt beakta den maktfördelning som föreskrivs i 3 § i grundlagen och ta hänsyn till domstolarnas oberoende. Laglighetskontrollen av domstolarna riktar sig närmast mot förfarandena, verksamhetens smidighet och verksamhetsmetoderna, såsom ärendenas behandlingstider, och domares uppträdande, utövningen av prövningsrätt och att domstolen vid sina förfaranden håller sig inom de ovillkorliga ramar som föreskrivits för dem i lag. När det gäller domarnas innehåll kan laglighetskontrollen omfatta bara uppenbara överskridningar av prövningsrätten, uppenbart bristfälliga motiveringar och sådana fel som otvetydigt kan konstateras med stöd av lag, såsom avvikelser från straffskalorna.

Den snäva synvinkel som präglar laglighetskontrollen av domstolarna medför vissa svårigheter när det gäller att kommunicera till klagandena vilken roll den högsta laglighetsövervakaren har i detta sammanhang. I klagomålen ombes justitiekanslern eller justitieombudsmannen mycket ofta befatta sig med domar som upplevs vara felaktiga i fråga om sitt innehåll eller vara baserade på felaktig bevisning. Det händer också att de ombes ta ställning till frågor som berör en pågående rättegång.

Justitiekanslern och justitieombudsmannen agerar båda oberoende i förhållande till både den lagstiftande makten och regeringsmakten. Enligt 117 § i grundlagen är det bara riksdagen och dess grundlagsutskott som utövar tillsyn över justitiekanslerns verksamhet, vilket också betonar oberoendet i förhållande till de aktörer som omfattas av justitiekanslerns laglighetskontroll.[61] Den oberoende laglighetskontroll som utövas med respekt för domstolarnas oberoende stärker förtroendet för rättsväsendets verksamhet. Inom laglighetskontrollen kan man behandla t.ex. frågor som hänför sig till justitieförvaltningen eller domstolarnas informationsförvaltning, som i det digitala samhället är allt viktigare med tanke på både individernas och företagens rättigheter, samt en god rättsvård och domstolarnas verksamhetsförutsättningar. Inom laglighetskontrollen kan man också bedöma behandlingen av personuppgifter i domstolarnas rättsskipningsuppgift, vilket enligt artiklarna 2 och 55 i EU:s allmänna dataskyddsförordning (EU) 679/2016 faller utanför behörigheten för de myndigheter som utövar tillsyn över dataskyddet.[62]

Domstolarnas och enskilda domares möjligheter att vända sig till justitiekanslern eller justitieombudsmannen måste betraktas som en sådan garant för oberoendet som avses i Europarådets rekommendation om domstolarnas oberoende.[63] I 3 kap. 2 § i domstolslagen (673/2016) finns bestämmelser om den tillsyn som hovrätten utövar över tingsrätterna i sin domkrets. I 3 kap. 2 § 2 mom. bestäms det att ”hovrätten ska utarbeta en berättelse över vad den observerat vid

[60] RP 1/1998 rd, s. 119/II.

[61] Angående denna fråga och dess betydelse, se GrUU 14/2018 rd, s. 12.

[62] Justitiekanslern behandlar för närvarande ärendet OKV/224/70/2020 som tagits till prövning på eget initiativ, gällande samordning av regleringen om offentlighet och skyddet för personuppgifter samt de krav som informationssystemens användbarhet ställer. Ärendet berör tillgodoseendet av dataskydds- och offentlighetskraven i samband med de allmänna domstolarnas nya ärendehanteringssystem (AIPA). Ärendet OKV/411/70/2020, som berör tingsrätternas förfarande vid distribueringen av domar, vilket likaså tagits till prövning på eget initiativ och behandlas av biträdande justitiekanslern, gäller också informationsförvaltningen och informationssystemen. I klagomålsärendet OKV/1400/10/2020 är även frågan om uträttandet av ärenden på elektronisk väg vid högsta förvaltningsdomstolen föremål för justitiekanslerns bedömning.

[63] Se avsnitt 8 i Europarådets ministerkommittés rekommendation Recommendation CM/Rec(2010)12 on judges: independence, efficiency and responsibilities and explanatory memorandum.

tillsynen och delge justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman berättelsen. Dessutom ska hovrätten underrätta justitiekanslern i statsrådet om omständigheter som hovrätten fått kännedom om och som kan leda till att åtal för tjänstefel väcks i hovrätten." Domstolslagen har stiftats med grundlagsutskottets medverkan.[64] Med tanke på domstolarnas oberoende är det väsentligt att justitiekanslerns oberoende laglighetskontroll också är sammanflätad med den interna laglighetskontroll som de oberoende domstolarna enligt lagen ska utöva på eget initiativ. De allvarligaste fallen behandlas slutligen av domstolarna själva, av en ordinarie sammansättning. I grundlagen och den normala lagstiftningen har man därmed strävat efter att skapa jämvikt dels mellan den oberoende dömande makten och dels den grundläggande rättighet som berör individens rättsskydd samt den oberoende laglighetskontroll som tryggar denna rätt.

Då och då inkommer det också andra typer av meddelanden och ställningstaganden till justitiekanslern, som eventuellt är förknippade med frågor som är av betydelse med tanke på oberoendet. Exempel på sådana är Finlands Advokatförbunds klagomål angående en viss tingsdomares påstådda partiskhet vid behandlingen av vissa ärendekategorier och Helsingfors hovrätts ställningstagande i ärendet. Advokatförbundet framställde en utredningsbegäran till hovrätten, och hovrätten utarbetade ställningstagandet med stöd av den uppgift att utöva tillsyn över lägre domstolar som föreskrivits för den i domstolslagen. Hovrätten sände på eget initiativ sitt ställningstagande till justitiekanslern. Biträdande justitiekanslern överförde det klagomål som Advokatförbundet anfört hos justitiekanslern till hovrätten för behandling. Med beaktande av hovrättens åtgärder föranledde ärendet inte några ytterligare åtgärder från justitiekanslerns sida.[65] Domstolarna kan underrätta justitiekanslern om ärenden som är eller kan vara problematiska med tanke på domstolarnas eller en enskild domares oberoende och opartiskhet.

I grundlagen åläggs de högsta laglighetsövervakarna viktiga uppgifter när det gäller att trygga domstolarnas oberoende och störningsfria verksamhet. Då rättsstatsprincipen hamnar i kläm i många länder är det motiverat att också i europeiska och mer omfattande internationella sammanhang lyfta fram dessa styrkor som hör till Finlands statsförfattning och den finländska rättsstaten. Bestämmelserna i Finlands grundlag och de förfaranden som baserar sig på grundlagen innefattar vittomfattande uppgifter med anknytning till rättsstatsprincipen, som även bidrar till att tillgodose rättsväsendets autonomi och oberoende på det sätt som avses i Europadomstolens och EU-domstolens rättspraxis och i Europarådets rekommendationer. Genom att visa på de mer vidsträckta statsförfattningsrättsliga och samhälleliga uppgifter som anknyter till dessa bestämmelser upprätthålls och stärks betydelsen av garantierna för den demokratiska rättsstaten i den finländska rättskulturen. Samtidigt blir också läget för den finländska rättsstaten och dess garantier föremål för bedömning utifrån de gemensamma förpliktande standarder och rekommendationer som utarbetats i Europarådet och inom EU, och å andra sidan visas det även hur väl Finlands lagstiftning uppfyller de europeiska kriterierna.

[64] Se GrUU 14/2016 rd.

[65] Se OKV/2017/1/2019 och det avgörande som träffats 26.11.2020 med anledning av uppföljningen av ärendet, där det konstaterades att ärendet inte längre föranledde åtgärder med beaktande av de åtgärder som hovrätten redan vidtagit och den utredning som hovrätten fått från tingsrätten, OKV/2367/90/2020. I samband med ärendet hävdades det också att polis- och åklagarmyndigheterna i samband med fördelningen av häktningsärenden skulle försöka taktikera så att ärendet skulle behandlas av den domare som förväntades avgöra saken på det gynnsammaste sättet.

Domstolarnas oberoende i Europadomstolens och EU-domstolens rättspraxis

I Europadomstolens rättspraxis har domstolarnas oberoende och den därmed fast förknippade opartiskheten definierats som en väsentlig del av den rätt till en rättvis rättegång både i civilrättsliga mål och i brottmål som tryggas i artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna.[66] Rättegången ska vara rättvis och även ge ett intryck av att vara rättvis. De krav som ska ställas på domstolarnas oberoende bedöms utifrån rätten till en rättvis rättegång.[67] Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna förutsätter att lagstiftaren, regeringsmakten och alla aktörer inom den offentliga förvaltningen respekterar den dömande makten och dess oberoende och auktoritet när det gäller att på ett bindande sätt avgöra de ärenden som hör till domstolarnas behörighet.[68] Lagstiftningen ska innefatta tydliga och tillräckliga garantier för domstolarnas oberoende. Garantierna ska uppfylla de allmänna kriterier som Europadomstolen i sin praxis uppställt för oberoendet. Till de väsentliga kriterierna hör sättet för utnämning av domare, tjänstgöringsperiodens längd och hur den fastställs samt garantierna för förhindrande av inflytande utifrån. Dessutom är det av betydelse att domstolen utifrån sett ger ett intryck av att vara oberoende, samt att domstolsprocesserna är förenade med garantier för oberoende, opartiskhet och objektivitet.[69] I Europadomstolens praxis handlar det inte om vissa principer för den grundlagsenliga maktfördelningen, utan om konkreta garantier för oberoendet och opartiskheten och om hur man drar försorg om dessa i enskilda mål.[70] Man kan också förvänta sig att Europadomstolen kommer att träffa nya avgöranden om de högsta domstolarnas oberoende och förhållande till parlamentet.[71]

[66] Se t.ex. Europadomstolens domar i målen Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal [GC], Applications nos. 55391/13, 57728/13 and 74041/13, ECHR 2018; angående den nära relationen mellan oberoendet och opartiskheten, se . Denisov v. Ukraine [GC], Application no. 76639/11, §§ 61-64, ECHR 2018, där Europadomstolen också tillämpade de principer som berör de strukturella garantierna för oberoendet såväl i förhållande till regeringsmakten som i förhållande till lagstiftaren. Beträffande rätten till en rättvis rättegång särskilt i straffrättsliga mål, se Europadomstolens domar i målen Belilos v. Switzerland, Application no. 10328/83, A 132, ECHR 1988, § 64; Coëme and Others v. Belgium, Applications nos. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 and 33210/96, ECHR 2000-VII, § 99, där det var fråga också om huruvida de processuella föreskrifter som uppställts för domstolarna i lagen var tillräckligt exakta samt Richert v. Poland, Application no. 54809/07,ECHR 2011, § 43).

[67] Se Europadomstolens dom i målet Ibrahim and Others v. the United Kingdom [GC], Application nos. 50541/08, 50571/08,50573/08,40351/09, § 250, ECHR 2016.

[68] Europadomstolens rättspraxis, se t.ex. Agrokompleks v. Ukraine, Application no. 23465/03, § 136, ECHR 2011 samt Beaumartin v. France, Application no. 15287/89, § 38, ECHR 1994, där det var fråga om att begära ett utlåtande om tolkningen av en internationell konvention av en minister i anslutning till behandlingen av ett förvaltningsrättsligt ärende vid högsta domstolen i Frankrike. Beträffande straffrättsliga mål se Findlay v. the United Kingdom, Application no. 22107/93, ECHR 1997-I, § 77

[69] Se Europadomstolens domar i målen Langborger v. Sweden, Application no. 11179/84, § 32; Kleyn and Others v. the Netherlands [GC], Applications nos. 39343/98, 39651/98, 43147/98 and 46664/99, ECHR 2003-VI, § 190. När det gäller att se frågor ur den straffrättsliga rättsskipningens synvinkel, se t.ex. Europadomstolens domar Mustafa Tunç and Fecire Tunç v. Turkey [GC], Application no. 24014/05, ECHR 2015, § 221 ja Findlay v. the United Kingdom, Application no. 22107/93, ECHR 1997-I och det äldre beslutet om avvisande av ett mål som inletts med anledning av en utredning initierad av Danmarks justitieombudsman Ninn-Hansen v. Denmark (dec.), Application no. 28972/95, ECHR 1999-V, där det var fråga framför allt om den danska riksrättens oberoende och om ställningen för dess domare som utses av parlamentet samt om rätten till en rättvis rättegång. I Ninn-Hansen -målet ansåg Europadomstolen att det inte förekommit någon överträdelse av konventionen om de mänskliga rättigheterna och målet togs således inte till prövning.

[70] Se Europadomstolens dom i målet Kleyn and Others v. the Netherlands [GC], Applications nos. 39343/98, 39651/98, 43147/98 and 46664/99, ECHR 2003-VI, § 193, som gällde bl.a. de två uppgifter som ankommer på statsrådet i Holland (Raad van State), dvs. att agera som högsta förvaltningsdomstol och att ge rådgivande utlåtanden i anslutning till lagberedningen. Dessa två uppgifter ansågs vara förenliga med varandra och i Europadomstolens dom konstaterades det att de inte äventyrar rättsskipningens oberoende. I Finland har justitiekanslern en motsvarande roll som oberoende rådgivare som statsrådet har i Holland.

[71] Se Europadomstolens pressmeddelande ECHR 382 (2021) 21.12.2020, tillgängligt här: http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-6892085-9249593 och de fall som nämnts där.

När det gäller medborgarnas och företagens vardag, där EU-rätten genomförs, är också samarbetet mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna av väsentlig betydelse. Begreppet ”effektivt rättsskydd”, som används i artikel 19.1 andra stycket i fördraget om Europeiska unionen, ska tolkas med beaktande av innehållet i artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och i synnerhet de garantier som på ett oskiljbart sätt hör samman med rätten till sådant effektivt rättsskydd som föreskrivs där. Det ska garanteras att medlemsstaternas domstolar och liknande organ som getts i uppdrag att tolka och tillämpa unionslagstiftningen bevarar sitt oberoende.

EU-domstolen har träffat flera betydande avgöranden som gäller domstolarnas oberoende i EU-medlemsstaterna. I dessa ställs det krav på att oberoendet garanteras på ett sådant sätt som är förenligt med Euopadomstolens rättspraxis. Till garantierna hör att disciplinära förfaranden som berör domare inte kan användas som redskap för den politiska övervakningen av domstolarna.[72] Kommissionen har inlett målet C-791/19 som gäller disciplinära förfaranden som riktas mot domare.[73]

Bestämmelserna i 102 och 103 § i Finlands grundlag, som gäller utnämning och avsättande av domare, bidrar till att skapa en grund för det oberoende som föreskrivs för domstolarna i grundlagens 3 §, och utgör sådana garantier för oberoendet som avses i Europadomstolens och EU-domstolens rättspraxis.

Enligt 110 § i grundlagen är det justitiekanslern eller justitieombudsmannen som fattar beslut om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd. Denna bestämmelse skyddar domstolarnas rättsskipningsverksamhet mot osakligt ingripande, och möjliggör å andra sidan även utredningen av påståenden och misstankar om tjänstebrott. Polisen underrättar de högsta laglighetsövervakarna om anmälningar om tjänstebrott som domare påstås ha begått. I praktiken styrs underrättelserna om domares tjänstebrott till justitiekanslern. I 3 kap. 2 § i domstolslagen finns en bestämmelse om hovrättens skyldighet att underrätta justitiekanslern om sådana omständigheter som hovrätten fått kännedom om och som kan leda till att åtal för tjänstefel väcks vid hovrätten. Enligt arbetsfördelningen mellan justitiekanslern och biträdande justitiekanslern hör det till biträdande justitiekanslerns uppgifter att behandla dessa underrättelser.

Justitiekanslern bidrar till tryggandet av domstolarnas oberoende vid utnämningen av domare

Justitiekanslern har med stöd av 108 § 1 mom. samt 111 § 2 mom. och 112 § i grundlagen en särställning vid övervakningen av den högsta regeringsmakten. Justitiekanslerns övervakning omfattar också det förfarande för utnämning av domare som avses i 102 § i grundlagen. I 10 och 11 kap. i domstolslagen (673/2016) finns noggrannare bestämmelser än i grundlagen om domares behörighetsvillkor och om beredningen av utnämningen av ordinarie domare. I 12 kap. i domstolslagen finns bestämmelser om utnämning av domare för viss tid. Med tanke på domstolarnas oberoende och verksamhetsförutsättningar står dessutom sakkunnigledamöterna i en central ställning i samband med vissa ärendekategorier. Bestämmelser om förordnandet av sakkunnig-

[72] Se EU-domstolens dom 25.7.2018, Minister for Justice and Equality C216/18 PPU, EU:C:2018:586, domen 24.6.2019, kommissionen mot Polen C-619/18, EU:C:2019:531, samt EU-domstolens dom (stora avdelningen) i målet C-192/18 Europeiska kommissionen mot Polen, ECLI:EU:C:2019:924.

[73] Se EU-domstolens förordnande (stora avdelningen) 8.4.2020 C-791/19 kommissionen mot Polen, ECLI:EU:C:2020:277.

ledamöter och om deras ställning finns i 17 kap. i domstolslagen.

När det gäller att övervaka lagligheten i samband med utnämningen av domare är justitiekanslerns statsförfattningsrättsliga uppgift att bidra till att trygga att utnämningsförfarandet är korrekt och används för sådana syften som är godtagbara enligt lag. Utöver lagbestämmelserna garanterar också justitiekanslerns laglighetskontroll oberoendet i samband med förfarandet för utnämning av domare. I enlighet med 58 § i grundlagen utgör statsrådets förslag till avgörande grunden för alla domarutnämningar. Den beredning av utnämningen och alla de beredningsfaser som föregår statsrådets förslag till avgörande tryggar domstolarnas oberoende och anger på ett avgörande sätt var tyngdpunkten ligger. [74] I praktiken grundar sig statsrådets förslag till avgörande i samband med domarutnämningar nuförtiden så gott som alltid på det förslag som lagts fram av den i domstolslagen angivna domarförslagsnämnden, eller på högsta domstolens eller högsta förvaltningsdomstolens förslag om vem som ska utses till ledamöter hos dem. När det gäller högsta domstolens och högsta förvaltningsdomstolens president grundar sig förslaget å sin sida för närvarande i praktiken på den ståndpunkt som ledamöterna vid den berörda högsta domstolen uttryckt om vem som bör utnämnas till tjänsten som president för domstolen i fråga. I EU:s rapport om rättsstatsprincipen från år 2020 och i det material som de finländska myndigheterna sammanställde till rapporten uppges det att republikens president har avvikit från de utnämningsförslag som berör de allmänna domstolarna endast två gånger, en gång i samband med en utnämning till högsta domstolen på 1970-talet och en gång år 2000, samma år som domarförslagsnämnden inrättades.[75]

Då justitieministeriet föredrar förslaget till avgörande för statsrådet säkerställs det att de förslag som lagts fram av domarförslagsnämnden, högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen är felfria och korrekta i rättsligt avseende.[76] Det hör inte till ministeriets behörighet att befatta sig med en utnämning på sådana grunder som skulle innebära osakligt inflytande med avseende på det oberoende rättsväsendets verksamhet eller som skulle väcka tvivel på att domstolarnas verksamhet bedrivs objektivt, opartiskt och yrkeskunnigt. Ifall det förekommer problem vid utövningen av prövningsrätten i samband med domarförslagsnämndens eller domstolarnas utnämningsförslag eller förslag till förordnande av sakkunnigledamöter, finns det skäl för ministeriet att återsända ärendet till domarförslagsnämnden eller till den berörda domstolen för ny behandling. Därigenom kan man följa de principer i Europarådets rekommendation om domstolarnas oberoende som innebär att den avgörande prövningen rörande en domarkarriär ska utföras av en grupp där majoriteten är domare.[77] I sådana fall där det inte råder tvivel om att det skett ett uppenbart fel vid utövningen av pröv-

[74] Grundlagsutskottet fogade domarutnämningarna till de ärenden som förutsätter förslag till avgörande av republikens president, GrUU 10/1998 rd, s. 18.

[75] Se Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, kapitlet gällande rättsstatsprincipen i Finland, SWD(2020) 325 final, s. 2 not 6, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020SC0325

[76] I grundlagsutskottets betänkande GrUB 10/1998 rd uppmärksammas den kontrolluppgift som hör samman med statsrådets förslag till avgörande, se GrUB 10/1998 rd, s. 18-19.

[77] Se Europarådets ministerkommittés rekommendation CM/Rec (2010) 12 on judges: independence, efficiency and responsibilities and explanatory memorandum. Se även den uppföljningsrapport som Europarådets samarbetskommitté för rättsvården (European Committee on Legal Co-operation (CDCJ)) utarbetat om medlemsstaternas verksamhetsplaner för tryggande av domstolarnas oberoende, Report on the follow-up action by member states to Recommendation CM/Rec(2010)12 on judges: independence, efficiency and responsibilities (2017). En ny uppföljningsrapport är under beredning år 2021.

ningsrätten vid domarförslagsnämnden eller någon av de högsta domstolarna kan dock felet korrigeras i samband med ministeriets beredning och föredragning av ärendet. Justitieministeriets föredragande bär i enlighet med 188 § i grundlagen ansvaret för det utnämningsförslag som läggs fram, vilket utgör en viktig garanti med anknytning till rättsstatsprincipen.

I samband med den övervakning som justitiekanslern utövar i statsrådet och vid presidentföredragningarna granskas det att det finns tillbörliga behörigheter för beslutsfattandet, att förslagen har beretts enligt lagstadgade processer och att föredragningsdokumenten skapar rättsliga förutsättningar för beslutsfattandet i ärendet. Vid övervakningen granskas det likaså att det inte finns uppenbara felaktigheter på föredragningslistorna, liksom att bindningarna hos den person som föreslås bli utnämnd till en tjänst har uppgetts på det sätt som lagen förutsätter. I samband med justitiekanslerns övervakning fäster man vikt särskilt vid att beslutsförslagen och deras motiveringar, dvs. utnämningspromemoriorna jämte motiveringar, är objektivt utformade och att det inte uppdagas några problem eller brister med avseende på objektiviteten, och att det inte heller i övrigt kan konstateras att prövningsrätten har överskridits eller utövats för sådana syften som är främmande för lagen.

I utnämningsförslagen är det väsentligt att behörighetsvillkoren är försedda med rättsliga motiveringar och tillämpas på ett konsekvent sätt samt att sökandena behandlas jämlikt. Likaså är det viktigt att tjänsterna ledigförklaras offentligt och att ansöknings- och utnämningsförfarandet bereds på det sätt som föreskrivs i lag. I samband med domarutnämningar övervakar justitiekanslern också att statsrådet eller republikens president inte utövar sin behörighet i samband med utnämningsförfarandet för syften som är främmande med avseende på grundlagen eller den övriga lagstiftningen, t.ex. på ett sätt som äventyrar domstolarnas oberoende.

I det fall att justitieministeriet skulle lägga fram välgrundade skäl till att avvika från domarförslagsnämndens, högsta domstolens eller högsta förvaltningsdomstolens förslag, eller från det förslag till förordnande av sakkunnigledamöter som en domstol lagt fram för ministeriet, skulle justitiekanslern i anslutning till statsrådsövervakningen återsända ärendet till domarförslagsnämnden eller till domstolen i fråga för behandling. Eftersom republikens president är den som fattar utnämningsbeslutet har presidenten enligt grundlagen prövningsrätt när det gäller att utnämna den person som uppfyller behörighetsvillkoren och som enligt republikens presidents prövning har de bästa förutsättningarna att sköta den domartjänst som ska tillsättas. Detta gör republikens president genom att i enlighet med de allmänna förvaltningsrättsliga rättsprinciperna tillämpa de allmänna tjänsteutnämningsgrunder som anges i 125 § i grundlagen samt de noggrannare behörighetsvillkor som föreskrivs i domstolslagen.

Den förhandsgranskning av författningarna som hör till justitiekanslerns tyngdpunktsområden och den övriga statsrådsövervakningen är också av indirekt betydelse vid tryggandet av domstolarnas oberoende. Vid förhandsgranskningen av författningarna och den övriga statsrådsövervakningen hör det till justitiekanslerns eventuella uppgifter att skydda domstolarna från att sådana lagförslag eller budgetförslag som är otillbörliga med tanke på domstolarnas oberoende läggs fram obemärkt. Justitiekanslerns systematiska laglighetskontroll omfattar bl.a. utarbetandet och överlämnandet av statens budgetpropositioner. Utarbetandet av budgetpropositionerna är självfallet förenat med omfattande samhällspolitisk prövning, som man inte

ska befatta sig med inom laglighetskontrollen, men det utgör redan i sig en garanti för rättsstatsprincipen att budgetberedningen och överlämnandet av budgetpropositionerna omfattas av laglighetskontrollen. En effektiv reaktionsmetod är även att de högsta laglighetsövervakarna gör saken till föremål för en omfattande offentlig debatt och för den till riksdagen och dess grundlagsutskott för bedömning. Justitiekanslerns effektivaste metod utgörs här av att framställa en sådan anmärkning som avses i 112 § i grundlagen. Ifall det är fråga om utövning av offentlig makt kan justitiekanslern enligt 115 § i grundlagen också göra en ministeransvarighetsanmälan till grundlagsutskottet. Också justitieombudsmannen kan göra en sådan anmälan som avses i 115 § i grundlagen. Vardera laglighetsövervakarens lagstadgade rätt att inleda ärenden på eget initiativ ger också möjligheter att behandla problematiska propositioner. Under de senaste åren har det ett par gånger funnits anledning att i samband med förhandsgranskningen av författningarna fästa vikt vid lagens abstrakta och allmänna betydelse samt vid den dömande maktens rätt att tolka lagen i enskilda fall.[78] Med tanke på den dömande makten har det emellertid i praktiken varit av större betydelse att vid behov uppmärksamma säkerställandet av domstolarnas verksamhetsförutsättningar i samband med behandlingen av förslag till ny lagstiftning.

[78] Bl.a. i samband med förhandsgranskningen av regeringens proposition rörande social- och hälsovårdsreformen år 2020 fäste man vikt vid huruvida förvaltningsdomstolarna garanteras tillräckliga möjligheter att tillhandahålla rättsskydd då vissa avtal i regeringspropositionens motivering konstaterades vara ogiltiga. Justitiekanslern tog även med anledning av den bakgrund som belystes i ett antal klagomål saken till behandling på eget initiativ 7.12.2020 i form av ärendet dnr OKV/2766/70/2020. Likaså konstaterade justitiekanslern i sitt utlåtande med anledning av den regeringsproposition som gällde upphävande av lagstiftningen om befrielse för Jehovas vittnen från värnplikt att lagförslaget med tanke på den fördelning av statsmakten som föreskrivs i grundlagen inte skulle få ge ett intryck av att det var fråga om att hantera problem som föranletts av enskilda domstolsavgöranden, se justitiekanslerns utlåtande OKV/56/20/2018.

Oberoendet tryggas genom en helhet av olika institutioner

Exemplen från andra europeiska länder visar att det inom statsförfattningen finns skäl att bereda sig också på att lagstiftaren vid sidan av regeringsmakten kan befatta sig med domstolarnas oberoende. När det gäller den dömande maktens oberoende och opartiskhet samt förutsättningarna för en rättvis rättegång, och i sista hand över lag tryggandet av den demokratiska rättsstaten, står riksdagens grundlagsutskott enligt 74 § i grundlagen i en synnerligen viktig ställning, liksom riksdagens talman som enligt 42 § i grundlagen ska övervaka att grundlagen iakttas vid behandlingen av ärenden i plenum. Grundlagsutskottet och riksdagens talman ser till att man i samband med lagstiftarens verksamhet och det övriga riksdagsarbetet respekterar domstolarnas oberoende och den uppgift som domstolarna anförtrotts vid maktfördelningen, dvs. att tillhandahålla rättsskydd i enskilda ärenden.

Utvecklingen i Europa och Europarådets rekommendationer har tillsammans med EU-domstolens domar gällande situationen i vissa EU-medlemsstater, gett upphov till att man i vissa stabila rättsstater, såsom i Sverige, bland representanter för rättsväsendet börjat diskutera huruvida det skulle finnas skäl att i grundlagen föreskriva om antalet eller maximiantalet domare vid de högsta domstolarna.[79] Den svenska debatten har lett till att riksdagens grundlagsutskott har tagit ställning till saken och till att riksdagen fattat beslut om att det finns behov av att genomföra

[79] Se den gemensamma artikel som författats av presidenterna för högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen i Sverige, Mats Melin & Stefan Lindfors: Domstolarnas oberoende behöver stärkas, Svensk Juristtidning 2017, 345–356; Svea hovrätts president Fredrik Wersäll: Ökad domarmakt och makten över domstolarna, Svensk Juristtidning 2017, 1–8; Ordföranden för Sveriges advokatförbund Christer Danielsson: Stärk domstolarnas oberoende, Advokaten, Nr 4 2018.

en parlamentarisk utredning om saken.[80] Den svenska regeringen har tillsatt en parlamentarisk kommitté för att utreda bl.a. behovet av att stärka garantierna för domstolarnas oberoende verksamhet på lång sikt, samt behovet av att reglera detta i grundlagarna. Kommittén granskar dessutom behovet av att på grundlagsnivå precisera bestämmelserna om krav på kvalificerad majoritet och beslutsförhet vid riksdagsbeslut som gäller grundlagsändringar, om att grundlagsändringar ska lämnas vilande över val samt om antalet ledamöter vid de högsta domstolarna och om ledamöternas pensionsålder. Den allmänna målsättningen med kommitténs utredning och med de eventuella ändringar som föreslås är att stärka skyddet för de grundläggande demokratiska strukturerna. För domstolarnas del är det också fråga om att ta ställning till det svenska domstolsverkets organisation, uppgifter och ledning, samt om att eventuellt införa en gemensam sammansättning för de högsta domstolarna och ta in bestämmelser om de högsta domstolarnas gemensamma sammansättning i grundlagen. Tidsfristen för kommitténs arbete löper ut 15.2.2023.[81]

I Finland grundar sig garantierna för domstolarnas oberoende förutom på bestämmelser i grundlagen och andra lagar även på att de uppgifter som tryggar den demokratiska rättsstaten är fördelade på flera olika statsorgan. Till de väsentliga garantierna hör ett omfattande stöd för den demokratiska rättsstaten och dess konventioner i samhället och i rättskulturen. I samband med domarutnämningar tryggas den dömande maktens oberoende av lagbestämmelser om beredningen av utnämningar samt av republikens presidents och statsrådets självständiga roller vid utnämningsförfarandet. Dessa roller balanserar också i sak varandra, och aktörerna övervakar varandras verksamhet. I egenskap av aktör som står utanför dagspolitiken kan republikens president också vara en politisk garant för rättsstaten. Dessutom ålägg statsrådet i grundlagen en skyldighet att dra försorg om lagenligheten vid republikens presidents beslutsfattande samt att verkställa bara lagenliga beslut som fattats av presidenten. Riksdagens grundlagsutskott har med stöd av 74 § och 42 § 2 mom. i grundlagen en central roll som garant för rättsstaten.

I denna allmänna statsförfattningsrättsliga arkitektur utgör de högsta laglighetsövervakarna likaså garanter för rättsstaten och för den oberoende dömande makt som hör samman med rättsstaten. Till de väsentliga garantierna hör även bestämmelsen i 106 § i grundlagen, där det anges att grundlagen ska ges företräde i det fall att tillämpningen av en lagbestämmelse i ett ärende uppenbart skulle strida mot grundlagen. Detta tryggar den dömande maktens oberoende i förhållande till uppenbart problematiska lagar.

Enligt en internationell jämförelse har justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman anförtrotts vidsträckta befogenheter, men laglighetsövervakarnas handlingsmöjligheter är i stor utsträckning beroende av att man inom rättskulturen allmänt har förbundit sig vid att agera i enlighet med principerna för den demokratiska rättsstaten. Det väsentliga är att det finns en allmän politisk-moralisk respekt och ett allmänt förtroende för de högsta laglighetsövervakarnas verksamhet. Med stöd av respekten och förtroendet samt den starka ställning som baserar sig på grundlagen är de högsta laglighetsövervakarna väsentliga garanter för den dömande maktens oberoende, på det sätt som avses i Europadomstolens rättspraxis och Europarådets rekommendationer. De högsta laglighetsövervakarnas parallella befogenheter utgör i sig en rättsstatsgaranti. För att laglighetsöverva-

[80] Konstitutionsutskottets betänkande 2017/18:KU36.

[81] Kommittédirektivet Dir. 2020:11, https://www.regeringen.se/4915d2/contentassets/2399f42ba83d48f4ad2e5ebb3ddb0e21/forstarkt-skydd-for-demokratin-och-domstolarnas-oberoende-dir-2020-11.pdf.

karna skulle kunna åsidosättas i ett sådant syfte som strider mot rättsstaten skulle det förutsätta att vardera oberoende institutionens verksamhet försvåras.

Också i Finland, liksom i många andra länder, skulle skyddsarrangemangen vara mer begränsade i det fall att riksdagens majoritet och därmed statsrådet samt presidentinstitutionen är i samma händer, som inte har förbundit sig vid att respektera de principer för den demokratiska rättsstaten och de därmed anknutna uppförandekoder och konventioner som hör till den finländska traditionen eller den tradition av rättskultur och politisk kultur som är förenlig därmed.

Domstolarna

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

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

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

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

De klagomål som berör domstolarnas verksamhet har normalt hört till de största kategorierna av klagomål vid justitiekanslersämbetet. Under verksamhetsåret riktades det kritik

mot domstolarnas förfarande i 360 klagomål som inkom till justitiekanslern (343 klagomål år 2019). Under samma tid avgjordes 445 klagomål som berörde förfarandet vid domstolarna (334 år 2019). Största delen både av de inledda och av de avgjorda klagomålen gällde förfarandet vid allmänna domstolar. Största delen av de påföljder som justitiekanslern inom ramen för laglighetskontrollen riktade mot domstolarna föranleddes dock inte av klagomålen utan av de iakttagelser som gjordes i samband med granskningen av brottmålsdomar vid justitiekanslersämbetet och av iakttagelserna inom den kategori av ärenden som berörde domares tjänstebrott. Detta beror å sin sida på att en relativt liten del av domstolsklagomålen föranleder påföljder eller några andra åtgärder. I klagomålen riktas det ofta kritik mot innehållet i domstolarnas rättsskipningsavgöranden, exempelvis mot bevisprövningen. Såsom det konstaterats ovan har justitiekanslern på grund av rättsskipningens oavhängighet mycket begränsade möjligheter att befatta sig med sådana frågor. Ofta hyser klagandena ogrundade förväntningar på att justitiekanslern ska kunna agera som något slags extraordinarie fullföljdsinstans och upphäva ett laga kraft vunnet domstolsavgörande och återsända klagandens ärende till domstolen för ny behandling eller på något annat sätt befatta sig med en rättegång som ännu pågår vid domstolen.

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

Enligt det nämnda momentet i domstolslagen ska hovrätten dessutom underrätta justitiekanslern om omständigheter som hovrätten fått kännedom om och som kan leda till att åtal för tjänstefel väcks i hovrätten. I lagen har hovrätterna däremot inte ålagts någon motsvarande underrättelseskyldighet i förhållande till riksdagens justitieombudsman.

Hovrätternas underrättelser har i regel lett antingen till att det väckts åtal för tjänstebrott eller till att en underrättsdomare tilldelats en anmärkning. Under verksamhetsåret inkom 13 sådana underrättelser från hovrätterna. Antalet var en aning mindre än året innan (20 år 2019), men ändå flerfaldigt i förhållande till antalet underrättelser tidigare år (tre år 2018, en år 2017).

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

Från polisinrättningarna inkommer det årligen drygt trettio underrättelser av denna typ (38 underrättelser under verksamhetsåret, 34 år 2019). Också åklagarna är skyldiga att underrätta justitiekanslern om saken ifall ett dylikt ärende eller en underrättelse om ett sådant ärende inkommer till dem (Riksåklagarens allmänna anvisning om vissa ärenden som ska anmälas till justitiekanslern eller justitieombudsmannen RÅ:2015:1). Till följd av underrättelser från åklagarna inleddes under verksamhetsåret tre ärenden som berörde domares tjänstebrott.

Enligt lagen om justitiekanslern i statsrådet ska justitiekanslern granska de brottmålsdomar angående vilka underrättelser sänds till justitiekanslersämbetet, på det sätt som föreskrivs särskilt. I praktiken sänds inte längre underrättelser till justitiekanslersämbetet, utan justitiekanslersämbetet har fått teknisk användarrätt till Rättsregistercentralens system för brottmålsdomar Ritu, därifrån man hämtar domar för granskning med hjälp av en urvalsmetod som biträdande justitiekanslern fastställt på förhand. Granskningsarbetet riktar sig mot de uppgifter i brottmålsdomarna som motsvarar domslutet, och genom granskningen är det möjligt att upptäcka sådana formfel som kan förekomma i enskilda domar samt vissa systemfel.

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

De fel som uppdagas vid granskningen av brottmålsdomar kan leda till tilldelande av en anmärkning, till att justitiekanslern meddelar sin uppfattning om saken och, i de allvarligaste fallen, till ett förordnande om att tjänsteåtal ska väckas. I praktiken är den vanligaste påföljden att justitiekanslern meddelar sin uppfattning om saken. Utöver de nämnda påföljderna kan ett fel i en brottmålsdom i vissa fall föranleda en framställning om återbrytande av domen hos högsta domstolen. I allmänhet görs en framställning om återbrytande till förmån för svaranden i sådana fall där ett fel i en laga kraft vunnen dom anses ha orsakat svaranden men eller skada.

Under verksamhetsåret granskades 3 106 domar, och på basis av granskningen togs 43 ärenden till behandling vid justitiekanslersämbetet för att utredas närmare. Under verksamhetsåret avgjordes 40 ärenden som hörde till denna kategori. Påföljderna bestod av att justitiekanslern i 24 ärenden meddelade sin uppfattning eller något annat ställningstagande och i 13 ärenden tilldelade en anmärkning. Dessutom gjordes sex framställningar om återbytande av en dom hos högsta domstolen.

Avgöranden

En tingssekreterare gjorde sig skyldig till brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet

Biträdande justitiekanslern konstaterade att en tingssekreterare hade gjort sig skyldig till brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet då hen felaktigt hade registrerat sex brottmål som avgjorda och i dessa mål hade sänt dokument som rubricerats som domar till parterna. Biträdande justitiekanslern bedömde i sitt beslut att det istället för att väcka åtal mot tingssekreteraren var tillräckligt att tilldela tingssekreteraren en anmärkning.

Ärendet inleddes vid justitiekanslersämbetet på grundval av en underrättelse från hovrätten. Hovrätten uppgav att den hade fattat sex beslut rörande klagan på grund av domvilla, genom vilka hovrätten undanröjt sex av tingsrättens laga-

kraftvunna brottmålsdomar och återförvisat dem till tingsrätten för behandling och avgörande. Hovrätten hade i sina beslut konstaterat att det hade inträffat ett rättegångsfel i målen, då tingssekreteraren i tingsrättens domar hade antecknat att målen hade avgjorts trots att de inte alls hade behandlats av en tingsnotarie, och domarna därefter hade sänts till parterna.

Biträdande justitiekanslern bad polisen genomföra en förundersökning för utredning av tingssekreterarens förfarande. Polisen genomförde förundersökningen och överförde ärendet till biträdande justitiekanslern för åtalsprövning.

Biträdande justitiekanslern bedömde att det på grundval av förundersökningen hade visats att tingssekreteraren hade antecknat att de sex brottmål som behandlades genom s.k. skriftligt förfarande och för vars beredning tingssekreteraren ansvarade hade avgjorts, trots att den tingsnotarie som enligt anteckningarna hade avgjort målen inte hade behandlat dem alls. Tingssekreteraren hade dessutom i det aktuella fallet sänt dokument som rubricerats som domar till parterna, trots att det var fråga om utkast till domar och inte om några domar som var avsedda att meddelas parterna. Tingssekreteraren hade både då hen antecknat att ärendena var avgjorda och då hen sänt dokumenten till parterna försummat att säkerställa att målen de facto hade avgjorts. Biträdande justitiekanslern konstaterade att tingssekreteraren genom att handla på detta sätt hade brutit mot sin tjänsteplikt.

Även om tingssekreteraren inte hade deltagit i själva beslutsfattandet vid tingsrätten, hade hens försummelser skett inom det kärnområde för tingssekreterarens uppgifter som är förknippat med domstolsverksamheten, där kraven på noggrant och omsorgsfullt förfarande accentueras. I ärendet hade det i och för sig inte kommit fram att tingssekreterarens försummelser skulle ha föranlett t.ex. menliga verkställighetspåföljder för parterna, några andra konkreta rättsförluster eller några betydande processuella kostnader. Det ovan nämnda eliminerade dock inte det faktum att tingssekreterarens förfarande varit ägnat att allvarligt äventyra både svarandenas enskilda intressen och förtroendet för rättsskipningsverksamhetens korrekthet. Enligt biträdande justitiekanslerns bedömning kunde tingssekreterarens förfarande inte betraktas som ringa på det sätt att det inte skulle ha uppfyllt rekvisitet för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet (OKV/20/31/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

Avgörande av ett brottmål utan beslutanderätt

Biträdande justitiekanslern tilldelade en tingsdomare en anmärkning på grund av att hen hade avgjort ett brottmål i en sammansättning som inte var beslutför.

Tingsrätten hade avgjort ett mål som gällde bl.a. grovt narkotikabrott i en endomarsammansättning. Hovrätten hade med anledning av åklagarens besvär återförvisat målet till tingsrätten för ny behandling, eftersom tingsrätten inte varit behörig då den avgjort det. För avgörande av målet skulle det ha krävts en sammansättning med antingen en ordförande och två nämndemän eller tre lagfarna ledamöter.

Kravet på att domstolssammansättningen ska vara beslutför är en ovillkorlig processförutsättning. Biträdande justitiekanslern konstaterade att avgörandet av ett mål i en felaktig sammansättning är ett grundläggande processuellt fel som berör kärnområdet för utövningen av domsmakt. Även om felet hade åtgärdats, hade det föranlett tilläggskostnader och besvär samt förlängt den tid som krävts för domstolsbehandlingen (OKV/32/31/2019; ärendet avgjordes av biträ-

dande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Martikainen).

Underskridning av minimilängden för ett fängelsestraff

Biträdande justitiekanslern tilldelade en tingsnotarie en anmärkning för att hen hade dömt svaranden till ett fängelsestraff som var kortare än den minimilängd som föreskrivs för fängelsestraff i lag. Saken behandlades vid justitiekanslersämbetet på grundval av en underrättelse från hovrätten.

Tingsrätten hade i ett mål där tingsnotarien var ordförande dömt svaranden till ett fängelsestraff på 10 dagar, trots att ett tidsbestämt fängelsestraff enligt lagen omfattar minst 14 dagar. Tingsrätten hade i det aktuella fallet beaktat det tidigare ovillkorliga fängelsestraff som svaranden ådömts som en strafflindringsgrund. I ett sådant fall är det möjligt att för det nya brottet döma ut ett fängelsestraff som underskrider den minimitid som föreskrivs i lag eller betrakta det tidigare straffet som en tillräcklig påföljd för det nya brottet, men det är inte möjligt att döma svaranden till ett fängelsestraff som är kortare än 14 dagar (OKV/11/31/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Martikainen).

Underskridning av minimistraffet och brister i domens innehåll

Biträdande justitiekanslern tilldelade en tingsdomare en anmärkning för felaktigt förfarande vid bestämmandet av straff och uppmärksammade dessutom hen på vikten av att iaktta noggrannhet vid avfattandet av domar.

Tingsrätten hade dömt svaranden i ett brottmål till ett villkorligt fängelsestraff på tio månader bl.a. för grovt narkotikabrott, trots att det minimistraff som föreskrivs för gärningen i fråga är fängelse i ett år. Felet hade rättats genom ordinarie ändringssökande, då åklagaren hade anfört besvär över tingsrättens dom hos hovrätten. Justitiekanslern hade fått kännedom om saken genom en underrättelse från hovrätten.

Ur tingsrättens dom saknades dessutom namnen på de nämndemän som deltagit i avgörandet av målet. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att det bl.a. med tanke på rättsskipningens transparens och kontrollerbarhet är viktigt att namnen på de ledamöter som deltagit i avgörandet av målet uppges, på det sätt som lagen förutsätter. Detta möjliggör bl.a. utredning av huruvida målet har avgjorts i en beslutsför sammansättning och vilka som är ansvariga för avgörandet (OKV/50/31/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Martikainen).

Ådömande av straff trots svarandens utevaro och avkunnande av domen

Biträdande justitiekanslern tilldelade en tingsdomare en anmärkning på grund av att hen i egenskap av tingsrättsordförande i ett fall hade dömt svaranden till en påföljd som var strängare än vad svaranden i sin utevaro kunde ha dömts till och strängare än vad som uppgetts för svaranden i stämningen. Dessutom delgav han tingsdomaren den uppfattning han framfört i sitt beslut om vilken betydelse meddelandet av domslutet har med avseende på domarens egenkontroll. Saken behandlades vid justitiekanslersämbetet på grundval av en underrättelse från hovrätten.

Tingsrätten hade kallat in svaranden till målets huvudförhandling, vid äventyr att målet kunde avgöras trots hens utevaro, varvid svaranden kunde dömas till ett fängelsestraff på högst tre månader. Det påföljdsställningstagande som åklagaren lagt fram i stämningsansökan innefat-

tade fängelse i fyra månader. Enligt tingsdomarens prövning skulle ett fängelsestraff på högst tre månader vara en tillräcklig påföljd ifall svaranden skulle dömas i enlighet med åtalet. Tingsdomaren uppgav emellertid att hen hade avkunnat domen ”i enlighet med åtalet”, varvid straffet i motsats till hens avsikt hade bestämts i enlighet med åklagarens påföljdsställningstagande.

Enligt lagen ska domslutet meddelas då domen avkunnas också i sådana fall där domen inte behöver avkunnas i sin helhet. Avkunnandet av domen på det sätt som lagen förutsätter också i sådana fall där varken svaranden i målet eller någon publik är närvarande är av betydelse med tanke på domarens självkontroll. I det aktuella fallet skulle meddelandet av domslutet på det sätt som lagen förutsätter ha varit ägnat att hindra uppkomsten av det inträffade felet, där längden på det fängelsestraff som svaranden dömdes till i strid med domarens avsikt hade fastställts i enlighet med det påföljdsställningstagande som åklagaren lagt fram i stämningsansökan (OKV/109/31/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Martikainen).

Utdömande av straff för ett preskriberat brott

Biträdande justitiekanslern tilldelade i följande fyra fall, som kommit till kännedom genom underrättelser från hovrätten, tingsrättens ordförande en anmärkning på grund av att svaranden hade dömts till straff för brott för vars del åtalsrätten hade preskriberats eller för preskriberade brott.

I det första fallet tilldelades anmärkningen en lagman, som i egenskap av tingsrättsordförande hade dömt svaranden till straff för ett brott för vars del åtalsrätten hade preskriberats. Lagmannen hade försummat att delge stämningen i målet utan dröjsmål, så att åtalsrätten inte skulle ha hunnit preskriberas innan stämningen delgavs svaranden. Det preskriberade brottet var ett av många brott som tillräknats svaranden. Det hade anförts besvär över tingsrättens dom hos hovrätten, som hade avskrivit målet för det aktuella brottets del efter att åklagaren återkallat åtalet (OKV/13/31/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Martikainen). Svarandens biträdes förfarande togs till prövning som ett särskilt ärende vid justitiekanslersämbetet.

I det andra fallet tilldelades anmärkningen en tingsdomare som hade dömt svaranden till ett bötesstraff för ett brott för vars del åtalsrätten hade preskriberats. I ett brottmål som gällde misstanke om vållande av personskada hade åtalsrätten preskriberats redan innan målet inleddes vid tingsrätten. Tingsdomaren hade emellertid av misstag tagit målet till behandling och dömt svaranden till ett bötesstraff för brottet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut i ärendet att det är fråga om en allvarlig typ av fel som avsevärt äventyrar svarandens rättsskydd då straff döms ut för ett brott för vilket straff enligt lagen inte längre kan påföras. I det aktuella fallet hade svaranden emellertid inte orsakats några menliga verkställighetspåföljder och inte heller någon annan skada, i och med att felet hade förlorat sin betydelse efter att det upptäckts vid det ordinarie ändringssökandet vid hovrätten (OKV/38/31/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Martikainen). Också i detta fall togs förfarandet hos de advokater som biträtt parterna i målet till prövning som ett särskilt ärende vid justitiekanslersämbetet. Se även s. 136.

I det tredje fallet tilldelades en tingsnotarie i egenskap av tingsrättsordförande en anmärkning för lagstridigt förfarande vid utdömandet av straff

på grund av att hen hade dömt svaranden till ett bötesstraff för brott för vars del åtalsrätten hade preskriberats.

Åklagaren hade yrkat på att svaranden skulle dömas till straff för tre brott. Man hade emellertid misslyckats med att delge svaranden stämningen innan åtalsrätten för brotten i fråga hade preskriberats. På grund av den misslyckade delgivningen hade man blivit tvungen att skjuta fram sammanträdesdagen. Preskriptionen av åtalsrätten för brotten kunde enligt den erhållna informationen i och för sig inte anses ha skett av orsaker som berodde på tingsrätten. Tingsnotarien hade genast efter sammanträdet upptäckt sitt fel och bett åklagaren anföra besvär över domen hos hovrätten, som hade förkastat åtalen för de preskriberade brotten och befriat svaranden från det ådömda straffet.

Tingsnotariens fel hade inte orsakat svaranden några menliga verkställighetspåföljder. Enligt den till buds stående utredningen hade felet inte heller orsakat någon annan olägenhet eller skada, i och med att det hade förlorat sin betydelse till följd av det ordinarie ändringssökandet. Det var emellertid fråga om en allvarlig typ av fel som var ägnat att försvaga förtroendet för rättsskipningens korrekthet.

Även om ordföranden svarar för lagenligheten i fråga om de mål som hen behandlar, ansåg biträdande justitiekanslern att det var problematiskt att det aktuella brottmålet enligt det till buds stående materialet hade överförts till tingsnotarien från en annan handläggare vid en tidpunkt då åtalsrätten för brotten redan hade preskriberats. Enligt biträdande justitiekanslern borde tingsrätten av de orsaker som nämnts i beslutet i fortsättningen noggrannare säkerställa att inte sådana brottmål där åtalsrätten för brotten redan har preskriberats eller kommer att preskriberas inom kort överförs till en tingsnotarie från en annan handläggare utan ett omnämnande av eventuell preskription. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade tingsrätten på det han yttrat om överföringen av brottmål till en tingsnotarie (OKV/5/31/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

Den tingsdomare som tilldelades en anmärkning i det fjärde fallet hade dömt svaranden till fängelsestraff förutom för övriga brott även för tre brott för vars del åtalsrätten hade preskriberats.

Åklagaren hade yrkat på straff för svaranden för 23 brott. Stämningen för tre av dessa brott hade delgetts först efter att åtalsrätten hade preskriberats. Tingsdomaren hade inte i samband med avgörandet av målet upptäckt att åtalsrätten hade preskriberats. Den hovrätt som behandlat besvärsärendet hade på eget initiativ tagit preskriptionsfrågan till behandling och förkastat åtalet för de aktuella punkternas del. Förkastandet av åtalen hade inte påverkat det straff som ådömts svaranden.

I det aktuella fallet hade felet inte orsakat svaranden några menliga verkställighetspåföljder och inte heller någon annan skada, i och med att det hade förlorat sin betydelse då hovrätten upptäckt det vid det ordinarie ändringssökandet. Det var fråga om enstaka åtalspunkter i det aktuella målet, där preskriptionen inte var en följd av tingsdomarens eget förfarande (OKV/31/31/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Martikainen). Förfarandet hos den advokat som biträtt svaranden i målet togs till prövning som ett särskilt ärende vid justitiekanslersämbetet.

Dessutom tilldelades en tingsrättsordförande en anmärkning för att svaranden hade dömts till straff för ett eller flera preskriberade brott i följande sex fall, som uppdagades i samband med granskningen av brottmålsdomar vid justitiekanslersämbetet. I de fyra första av dessa hade högsta

domstolen under verksamhetsåret återbrutit tingsrättens dom.

I det första fallet hade svaranden dömts till ett ovillkorligt fängelsestraff för fyra brott, trots att åtalsrätten för gärningarna hade preskriberats. I målet fanns bara en svarande, för vars del alla de misstänkta brotten hade preskriberats.

Staten hade orsakats kostnader av den onödiga huvudförhandlingen och av mottagandet av bevisning. Det var dock inte fråga om några betydande kostnader, och det fanns ingen målsägande i målet. Tingsdomarens fel hade enligt de uppgifter som biträdande justitiekanslern haft tillgång till inte heller orsakat några skadliga verkställighetspåföljder för svaranden i brottmålet. Dessutom hade man redan tidigare försökt stämma in svaranden till den huvudförhandling som sedermera inställts. Preskriptionen hade således inte föranletts av orsaker som berodde på tingsdomaren.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att tingsdomarens fel var ägnat att minska förtroendet för rättsskipningens korrekthet och att det hade inträffat inom kärnområdet för tingsdomarens uppgifter, dvs. i samband med ett rättsskipningsbeslut. Förfarandet kunde emellertid betraktas som ringa på det sätt att det inte uppfyllde rekvisitet för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet (OKV/69/30/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

I de tre övriga fallen utgjorde det preskriberade brottet ett bland flera brott som tingsrätten tillräknat svaranden. Högsta domstolen hade med anledning av ansökningar om återbrytande i de aktuella målen återbrutit tingsrättens domar till de nämnda delarna. Ett av målen hade återförvisats till tingsrätten för bestämmande av nytt straff.

I de aktuella fallen konstaterades det att utdömandet av straff för brott för vilka straff inte längre kan följa enligt lag är ägnat att försvaga förtroendet för rättsskipningens korrekthet och allvarligt äventyra svarandens rättsskydd. Felen hade dock inte föranlett några menliga verkställighetspåföljder eller någon annan skada för svarandena (OKV/639/30/2020 och OKV/665/30/2020; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen och OKV/642/30/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

I två av fallen hade preskriptionen upptäckts redan i samband med det ordinarie ändringssökandet. De preskriberade brotten hade i dessa fall utgjort ett av flera brott som tingsrätten hade tillräknat svaranden. Felen hade inte orsakat några menliga verkställighetspåföljder och inte heller någon annan skada för svarandena (OKV/626/30/2020 och OKV/745/30/2020; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Bestämmande av prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff vid tingsrätten

Sju tingsdomare tilldelades en anmärkning med anledning av sådana fel vid bestämmandet av prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff som uppdagades vid granskningen av brottmålsdomar (ärendena OKV/20/30/2019, OKV/43/30/2019, OKV/56/30/2019 och OKV/27/30/2019 avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och ärendena OKV/748/30/2020, OKV/699/30/2020 och OKV/701/30/2020 avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen, samtliga ärenden föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

I tre av fallen hade det de facto inte fastställts någon prövotid alls, då det i två fall hade bestämts

att prövotiden skulle upphöra innan domen meddelats (OKV/43/30/2019 och OKV/27/30/2019) och i det tredje fallet att prövotiden skulle upphöra samma dag som domen meddelades (OKV/20/30/2019). Även om det i dessa fall var fråga om ett fel av teknisk karaktär, bedömde biträdande justitiekanslern att följderna av felet varit allvarliga, eftersom det på grund av felet inte dömts ut någon prövotid alls för de villkorliga fängelsestraffen.

I fyra fall hade det bestämts att prövotiden skulle vara kortare än den minimitid på ett år som föreskrivs i strafflagen. I ett av dessa fall hade det bestämts att prövotiden skulle upphöra ungefär sex månader efter att domen meddelats (OKV/56/30/2019), i ett fall ca fem månader efter att domen meddelats (OKV/748/30/2020), i ett fall ca tre och en halv månad efter att domen meddelats (OKV/699/30/2020) och i ett fall ca tre månader efter att domen meddelats (OKV/701/30/2020).

Dessutom uppmärksammade biträdande justitiekanslern tre tingsdomare på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid avfattandet av domen, på grund av sådana fel vid bestämmandet av prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff som uppdagats i samband med granskningen av brottmålsdomar.

I det första fallet hade det i domens domslut antecknats att prövotiden för det villkorliga fängelsestraffet skulle upphöra mindre än ett år efter att domen avkunnats. Enligt den tingsdomare som ansvarade för felet hade det på grund av ett skrivfel i domen antecknats en prövotid som avvek från den korrekt avkunnade domen (OKV/39/30/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

I det andra fallet hade det på grund av ett skrivfel i domslutet antecknats att prövotiden för det villkorliga fängelsestraffet, i avvikelse från vad som uppgetts i domskälen, skulle upphöra mindre än två månader efter att domen meddelats. Av domskälen framgick det när prövotiden avsågs upphöra (OKV/40/30/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

I det tredje fallet hade tingsdomaren fastställt något mer än fyra månader kortare prövotider för de villkorliga fängelsestraff som ådömts svarandena än vad som anges som minimitid för prövotiden i 2 b kap. 3 § 1 mom. i strafflagen (OKV/58/30/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade en tingsdomare på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid avfattandet av domen i ett fall där det på grund av ett skrivfel i domens domslut hade antecknats en prövotid för det villkorliga fängelsestraffet som avvek från vad som avkunnats (OKV/712/30/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Underskridning av det minimifängelsestraff som föreskrivs i strafflagen

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i ett fall för framtiden de berörda tingsdomarna på vikten av att iaktta strafflagens bestämmelser om straffets längd. I ett mål som hade avgjorts i en sammansättning med tre lagfarna ledamöter hade svaranden dömts till ett fängelsestraff på 10 dagar, trots att ett tidsbestämt fängelsestraff enligt strafflagen omfattar minst 14 dagar.

I justitiekanslerns avgörandepraxis har det normalt getts en anmärkning för dylika fel. Tings-

rättens lagman hade i sitt utlåtande uppmärksammat arbetssituationen vid tingsrätten. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att man utan att göra avsteg från den linje som omfattats inom laglighetskontrollpraxisen kan tillmäta den allmänna arbetssituationen vid tingsrätten relativt begränsad betydelse då man prövar vilken påföljd en domare ska påföras för lagstridigt förfarande. Vid sidan av arbetssituationen beaktade biträdande justitiekanslern i sitt avgörande emellertid att det var fråga om ett enstaka fel i ett omfattande brottmål som innefattade ett stort antal frågor som skulle avgöras av tingsrätten (OKV/77/31/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Martikainen).

En tingsdomares felaktiga förfarande i ett ansökningsärende

En tingsdomare hade tillställt en advokat ett avgörandekoncept rörande ett beslut som senare skulle meddelas i ett ansökningsärende. Tingsdomaren var även ansvarig för att ärendet under en lång tid varit registrerat som avgjort vid tingsrätten, trots att ärendets behandling ännu hade fortgått. Biträdande justitiekanslern delgav tingsdomaren sin uppfattning om det felaktiga förfarandet för kännedom.

Ärendet behandlades vid justitiekanslersämbetet på grundval av en underrättelse från hovrätten. Av den inhämtade utredningen framgick det att den tingsdomare som varit ordförande i ärendet hade e-postat det avgörandekoncept som var avsett att meddelas som beslut i ärendet som e-postbilaga till den advokat som biträtt parten. Av avgörandekonceptet framgick innehållet i det beslut som var avsett att meddelas i ärendet. Trots att tingsdomaren hade sänt avgörandekonceptet av misstag och det beslut som ingick i konceptet sedermera inte hade meddelats, hade tingsdomarens felaktiga förfarande enligt biträdande justitiekanslern äventyrat förtroendet för rättsskipningens korrekthet.

I ärendet framgick det dessutom att tingsdomaren hade registrerat ansökningsärendet som avgjort i informationssystemet, då avsikten hade varit att meddela beslutet en viss dag. Uppgiften om avgörandet hade emellertid inte korrigerats då beslutet inte hade meddelats den dag parterna på förhand hade underrättats om. Ärendet hade således varit registrerat som avgjort vid tingsrätten i över en månads tid, trots att ärendet behandling ännu hade fortgått. Biträdande justitiekanslern ansåg att tingsdomaren var ansvarig för den felaktiga informationen om avgörandet, som i det aktuella fallet verkade ha lett till att parten hade lämnat in en onödig ansökan om fortsatt handläggning, onödiga besvär och en onödig klagan till hovrätten (OKV/31/31/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

Försummelse att påföra brottsofferavgift

I sju fall som uppdagades vid granskningen av brottmålsdomar uppmärksammades en tingsdomare på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid tillämpningen av bestämmelserna om påförande av brottsofferavgift. I dessa fall hade svaranden inte påförts någon brottsofferavgift, trots att svaranden hade dömts för ett brott för vilket det strängaste föreskrivna straffet var fängelse och som hade begåtts eller avslutats efter att lagen om brottsofferavgift trätt i kraft (OKV/45/30/2018 m.fl.; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen eller biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Felaktigt belopp för brottsofferavgiften

I två fall som uppdagades vid granskningen av brottmålsdomar uppmärksammade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare en tingsdomare på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid tillämpningen av bestämmelserna om brottsofferavgiftens belopp. I dessa fall hade svaranden felaktigt påförts en brottsofferavgift på 40 euro, trots att avgiften borde ha varit 80 euro, eftersom svaranden hade dömts bl.a. för ett brott för vilket det strängaste föreskrivna straffet var fängelse i mer än sex månader. (OKV/692/30/2020 och OKV/693/30/2020; ärendena avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen)

Ogrundat påförande av brottsofferavgift

I två fall som uppdagades vid granskningen av brottmålsdomar uppmärksammade biträdande justitiekanslern en tingsdomare på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid tillämpningen av bestämmelserna om brottsofferavgiftens belopp. Svaranden hade påförts brottsofferavgift trots att alla de brott som tillräknats svaranden hade begåtts innan lagen om brottsofferavgift trätt i kraft (OKV/671/30/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Påförande av brottsofferavgift för en fortsatt gärning som avslutats efter att lagen om brottsofferavgift trätt i kraft

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i fem fall en tingsdomare på vikten av att iaktta bestämmelserna om påförande av brottsofferavgift.

I fyra av fallen hade brottsofferavgift inte påförts trots att svarandena hade dömts för brott för vilka det strängaste föreskrivna straffet var fängelse. I de aktuella fallen var det fråga om brott som begåtts genom fortlöpande gärningar under en längre tid, delvis innan lagen om brottsofferavgift trätt i kraft och delvis efter lagens ikraftträdande.

Enligt biträdande justitiekanslern skulle bestämmelserna i lagen om brottsofferavgift tillämpas på de delgärningar som begåtts efter den nämnda lagens ikraftträdande. Det fanns således inte rättsliga grunder för att underlåta att påföra brottsofferavgift i de aktuella fallen (OKV/632/30/2020, OKV/622/30/2020, OKV/625/20/2020 och OKV/629/30/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

I ett av fallen hade det enligt biträdande justitiekanslern varit korrekt att underlåta att påföra brottsofferavgift trots att svaranden hade befunnits skyldig till en gärning som delvis begåtts innan lagen om brottsofferavgift trätt i kraft och delvis efter lagens ikraftträdande. Det var korrekt att inte påföra brottsofferavgift i detta fall eftersom den delgärning som begåtts efter lagens ikraftträdande entydigt uppfyllde rekvisitet bara för den lindriga gärningsformen av brottet. Eftersom maximistraffet för den lindriga gärningsformen enligt strafflagen var bara böter, kunde lagen om brottsofferavgift inte bli tillämplig enbart med anledning av den aktuella delgärningen (OKV/619/30/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

En tingsdomares oaktsamhet vid utarbetandet av en dom och påförandet av brottsofferavgift

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade en tingsdomare på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid antecknandet av tidpunkten för den tillräknade gärningen i domen samt på iakttagandet av bestämmelserna om påförande av brottsofferavgift (OKV/3/30/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Tingsdomares oaktsamhet vid utarbetandet av domar

I fyra fall som uppdagades vid granskningen av brottmålsdomar uppmärksammades en tingsdomare på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid avfattandet och granskningen av domar.

I det första fallet hade man vid det brott som tillräknats svaranden till följd av ett skrivfel i domslutet antecknat två andra svarandes namn. Dessutom hade den strafflagsbestämmelse som berör strafflindring uppgetts bland de tillämpade bestämmelserna, trots att denna bestämmelse inte hade tillämpats i svarandens fall (OKV/29/30/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

I det andra fallet hade man som strafflindringsgrund beaktat samma villkorliga straff som tingsrätten redan bestämt att delvis skulle verkställas (OKV/743/30/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

I det tredje fallet hade strafflindringsbestämmelsen i 6 kap. 8 § i strafflagen uppgetts bland de tillämpade bestämmelserna i domslutet för två svarandes del, trots att den inte hade tillämpats för deras del. I samband med brottsbeteckningarna i åtalspunkterna hade dessutom namnen på alla svarande angetts. För den tredje svarandens del hade man av misstag antecknat att åtalet för lindrig misshandel begången av en ung person hade förkastats, trots att åklagaren hade yrkat på straff för misshandel begången av en ung person (OKV/635/30/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

I ett annat fall som uppdagades vid granskningen av brottmålsdomar uppmärksammade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare en tingsdomare på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid avfattandet, granskningen och rättandet av domar. I detta fall hade tingsrätten bestämt att det villkorliga fängelsestraff som svaranden ådömts tidigare skulle verkställas, men inte specificerat straffet i domslutet. Domslutet var således bristfälligt, och man hade blivit tvungen att låta rätta det i efterhand. Domslutet hade dessutom trots rättelsen fortfarande varit felaktigt, och man hade därför blivit tvungen att rätta det ännu efter att den tingsdomare som varit ordförande i målet hade övergått från tingsrätten till en annan syssla (OKV/742/30/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Översändandet av besvärshandlingar från en tingsrätt till en hovrätt

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade allvarligt en tingsdomare för framtiden på den lagstadgade skyldigheten att sända besvärshandlingarna till hovrätten utan dröjsmål och på sakens betydelse framför allt med tanke på rättsskyddet för en svarande som är häktad.

En hovrättspresident hade underrättat justitiekanslern om att det hade uppkommit ett dröjs-

mål då besvärshandlingar som innefattade en häktad persons klagan hade översänts från tingsrätten till hovrätten. Besvärsskriften hade inkommit till hovrätten mer än två månader efter att den hade tillställts tingsrätten.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att tingsrätten hade försummat att översända besvärshandlingarna utan dröjsmål, på det sätt som lagen förutsätter. Det var fråga om ett betydande dröjsmål, i synnerhet med beaktande av att besvärsskriften innefattade svarandens yrkande på att omedelbart friges. Tingsrättens förfarande hade äventyrat svarandens grundlagsenliga rätt att få sitt ärende behandlat vid domstolen utan ogrundat dröjsmål. Förfarandet var även ägnat att äventyra förtroendet för rättsskipningens korrekthet.

Biträdande justitiekanslern betraktade försummelsen som mycket allvarlig och ansåg att den hade äventyrat svarandens rättsskydd avsevärt. Den påföljd som enligt justitiekanslerns avgörandepraxis skulle ha följt i detta fall skulle således i princip ha varit en anmärkning. Vid prövningen av påföljden tog biträdande justitiekanslern emellertid hänsyn till den mycket exceptionella arbetssituation som enligt utredningen följt av tingsrättssammanslagningen och till dess konsekvenser för tingssekreterarens förutsättningar att klara av sina arbetsuppgifter. Dessutom beaktades de åtgärder som tingsrätten uppgett att den skulle vidta för att undvika motsvarande försummelser i framtiden (OKV/86/31/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Martikainen).

Användning av svenska språket vid en tvåspråkig tingsrätt

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en tvåspråkig tingsrätt och dess lagman på vikten av att iaktta språklagstiftningen i tingsrättens verksamhet.

En svenskspråkig nämndeman hade i en tidningsinsändare uppgett att hen tillsammans med en annan svenskspråkig nämndeman hade besökt tingsrätten för att svära domareden och då fått höra att eden svärs på finska för att processen då fortskrider snabbare.

Tingsrättens lagman medgav i sin utredning att rutinerna kring avgivandet av domarförsäkran inte hade fungerat som de borde på grund av personalomsättningen. Enligt lagmannen var det särskilt svårt att rekrytera språkkunnig kanslipersonal. Lagmannen uppgav att man vid tingsrätten i framtiden skulle fästa större uppmärksamhet vid tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna i samband med mottagandet av nya nämndemän (OKV/738/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tom Smeds).

En domares informella kommunikation får inte äventyra opartiskheten

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande med anledning av ett klagomål att en domare i sin informella kommunikation med parterna ska vara särskilt försiktig, så att opartiskheten inte äventyras.

Enligt klaganden hade domaren i ett e-postmeddelande uppgett sitt förhandsställningstagande till de yrkanden som målsäganden framställt i ett tvistemål, till följd av vilket klaganden hade återkallat det käromål som hen betraktat som befogat.

Enligt grundlagen har var och en rätt att utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol som är behörig enligt lag. Anhängiggörandet av en stämningsansökan har reglerats noggrant i rättegångsbalken. Bestämmelserna tillåter i och för sig informella kontakter mellan parterna och domaren under beredningsskedet, t.ex. via e-post

eller per telefon, men dessa kontakter får dock inte äventyra domarens opartiskhet eller objektivitet. Det ska i princip vara fråga om formella kontakter, och det ska inte uppkomma oklarhet för parterna t.ex. om huruvida domaren enbart på basis av käromålet bildat sig starka förhandsuppfattningar om utdömandet av ersättning för rättegångskostnaderna eller om utgången i målet. Man bör röra sig särskilt försiktigt på ett dylikt informellt område som saknar detaljerad reglering.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att tingsdomaren snabbt hade tagit klagandens mål till behandling. Av domarens utredning framgick det att hens strävan hade varit att behandla klagandens mål så snabbt och kostnadseffektivt som möjligt. Av domarens e-postmeddelanden kunde klaganden emellertid ha fått ett intryck av att tingsdomaren hade betraktat klagandens käromål som obefogat (OKV/114/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Dröjsmål vid behandlingen av ett besvärsärende vid en förvaltningsdomstol

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en förvaltningsdomstol på vikten av att behandla besvärsärenden som inkommer till den utan dröjsmål.

I sitt klagomål riktade klaganden kritik mot förvaltningsdomstolen för att den inte i tid hade överfört hens besvär till rätt domstol. Enligt förvaltningsdomstolen hade man inte i det skede då ärendet togs emot fäst tillräcklig uppmärksamhet vid det omnämnande av besvärsmyndigheten som ingick i den besvärsanvisning som fogats till nämndens beslut. Uppenbarligen hade ändringssökandens hemort och det faktum att besvärsinstansen avvek från den normala gett upphov till en felaktig slutledning om vilken domstol som skulle behandla ärendet. Ifall det strax efter att besvärsärendet inletts skulle ha uppdagats vilken besvärsinstans som var korrekt, skulle den återstående besvärstiden ha räckt till för att besvären skulle ha kunnat överföras till rätt domstol i tid.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att klagandens besvärsärende hade avgjorts inom två månader efter att det inletts, vilket generellt kan betraktas som en förhållandevis kort tid. Förvaltningsdomstolen borde dock enligt principen om god förvaltning i klagandens fall utan dröjsmål ha fattat beslut om att överföra ärendet till den behöriga domstolen eller åtminstone ha avvisat besvärsärendet på grund av att det inte hörde till dess behörighet. Eftersom klagandens besvär hade överförts till den behöriga domstolen mer än 30 dagar efter att ärendet inletts, hade klagandens besvär inkommit för sent.

Förvaltningsdomstolen hade således försummat att behandla besvärsärendet utan dröjsmål (OKV/682/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Linda Harjutsalo).

Dröjsmål vid behandlingen av besvär gällande utkomststöd vid en förvaltningsdomstol

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en förvaltningsdomstol på tillämpningen av grundlagens bestämmelse om att ärendena ska behandlas på behörigt sätt och utan dröjsmål.

I det aktuella fallet hade behandlingen av klagandens besvär gällande utkomststöd räckt ca ett år respektive ca 9,5 månader. Med beaktande av att utkomststödet till sin karaktär är en förmån som är avsedd att i sista hand trygga individens utkomst, hade behandlingen av klagandens besvär gällande utkomststöd räckt för länge. Förvaltningsdomstolen hade inte lagt fram någon god-

tagbar orsak till de dröjsmål som uppkommit vid behandlingen av besvären (OKV/151/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Skillnader vid behandlingen av utlänningsärenden vid förvaltningsdomstolarna

Migrationsverket har enligt lagen rätt att besvära sig över ett sådant beslut av förvaltningsdomstolen genom vilket Migrationsverkets beslut antingen har upphävts eller ändrats. De besvärsärenden som gäller internationellt skydd har fördelats mellan Helsingfors, Östra Finlands, Norra Finlands och Åbo hovrätter. Fram till år 2017 behandlades denna typ av ärenden enbart vid Helsingfors förvaltningsdomstol.

Biträdande justitiekanslern undersökte på eget initiativ hur den rätt till ändringssökande som föreskrivits för Migrationsverket har utövats under åren 2016–2018. Migrationsverket uppmanades i sin utredning också presentera sin uppfattning om huruvida man kunnat iaktta skillnader i fråga om förvaltningsdomstolarnas praxis vid tillämpningen av utlänningslagen.

Av utredningen framgick det att Migrationsverket många gånger ansökt om besvärstillstånd i fråga om förvaltningsdomstolarnas beslut. Migrationsverkets ansökningar om besvärstillstånd i ärenden rörande internationellt skydd och uppehållstillstånd har fördelat sig jämnt mellan samtliga förvaltningsdomstolar.

Utredningen visade att Migrationsverket i ärenden rörande internationellt skydd hade iakttagit skillnader i liknande frågor mellan olika förvaltningsdomstolar och också vid en och samma förvaltningsdomstol.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att de skillnader som uppdagats i förfarandena och avgörandena kunde leda till att sökandenas rätt till likabehandling inte tillgodoses vid förvaltningsdomstolarna. Både sökandena och Migrationsverket kan emellertid ansöka om tillstånd att anföra besvär över förvaltningsdomstolens beslut och därigenom föra ärendena till högsta förvaltningsdomstolen för bedömning.

Av Migrationsverkets utredning framgick enligt biträdande justitiekanslern inte direkt något sådant som skulle ha föranlett åtgärder, åtminstone inte ännu vid den aktuella tidpunkten. Biträdande justitiekanslern konstaterade att man med hjälp av den besvärsrätt som i utlänningslagen föreskrivs för Migrationsverket bl.a. har strävat efter att säkerställa en enhetlig tillämpningspraxis. Biträdande justitiekanslern följer frågan i samband med sin laglighetskontroll av Migrationsverket och förvaltningsdomstolarna (OKV/22/50/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslern Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Laglighetskontrollbesök

Rättsregistercentralen

I anslutning till laglighetskontrollen av domstolarna utförde biträdande justitiekanslern 4.2.2020 ett laglighetskontrollbesök hos Rättsregistercentralen. Temat för besöket utgjordes av de eventuella problemen i anslutning till systemet för brottmålsdomar Ritu samt vidareutvecklandet av systemet. Vid besöket diskuterades bl.a. domstolsväsendets möjligheter att påverka utvecklandet av Ritu. I detta sammanhang uppmärksammades domstolsväsendets förhållandevis omfattande representation i den arbetsgrupp som tillsatts för att utveckla domstolarnas informationssystem. (OKV/3/51/2020)

Domstolsverket

Biträdande justitiekanslern utförde 25.11.2020 ett laglighetskontrollbesök hos domstolsverket genom distanskommunikation.

Vid sammankomsten diskuterades bl.a. erfarenheterna av den inledande fasen av domstolsverkets verksamhet, rättsskipningen under epidemiförhållanden och framför allt ur domstolsverkets synvinkel, samt IKT-stödets betydelse för felfri rättsskipningsverksamhet. (OKV/510/71/2020)

Åklagarväsendet

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

Under verksamhetsåret inkom 163 klagomål som berörde åklagares förfarande, medan 147 sådana klagomål avgjordes (år 2019 inleddes 87 sådana klagomål, medan 72 avgjordes).

Justitiekanslern kan med stöd av lagen om justitiekanslern i statsrådet också överföra behandlingen av ett klagomål till en behörig myndighet, om det är motiverat med hänsyn till ärendets art. Varje år överförs några klagomål som berör åtalsprövningen gällande brott som privatpersoner misstänkts för till riksåklagaren för behandling. Det är fråga om klagomål där klaganden är missnöjd med det beslut som åklagaren fattat i samband med åtalsprövningen eller med att åklagaren på framställning av undersökningsledaren fattat beslut om begränsning av förundersökningen. Det har ansetts motiverat att överföra denna typ av ärenden till riksåklagaren eftersom riksåklagaren i ett sådant ärende utöver att bedöma lagenligheten av åklagarens förfarande även vid behov kan utföra ny åtalsprövning i det ärende som avgjorts av en underordnad åklagare. Under verksamhetsåret överfördes fyra ärenden rörande klagan till riksåklagaren för behandling, varav två gällde åklagarens åtalsprövningsavgörande och två gällde åklagarens beslut om begränsning av förundersökningen.

I den lag om Åklagarmyndigheten som trädde i kraft i slutet av år 2019 bestäms att antingen justitiekanslern eller riksdagens justitieombudsman eller en åklagare som har förordnats av någon av dessa ska vara åklagare då riksåklagaren, biträdande riksåklagaren, en statsåklagare, ledande distriktsåklagare, specialiståklagare, distriktsåklagare eller biträdande åklagare åtalas för tjänstebrott vid hovrätten. Justitiekanslern har bett polisen underrätta om sådana fall där en åklagare misstänks för tjänstebrott och ärendet inkommit till polisen för undersökning (justitiekanslerns beslut 1.10.2019 dnr OKV/23/50/2019).

Man har avtalat med riksdagens justitieombudsman om att polisens underrättelser om dessa ärenden ska styras till justitiekanslern. Vid behov avtalar justitiekanslern och justitieom-

budsmannen i varje enskilt fall sinsemellan om hur det är ändamålsenligast att fördela behandlingen av de ärenden som polisen underrättar om.

Den begäran som justitiekanslern riktade till polisen motsvarar den begäran som redan förut framställts till polisen om underrättelser i sådana fall där en domare misstänks för lagstridigt förfarande i samband med tjänsteutövningen. Syftet med denna underrättelseskyldighet är att justitiekanslern genast ska få information om anmälningarna om dylika brott och vid behov kunna ta ställning till ärendena i egenskap av åklagare eller laglighetsövervakare. Om en polisanmälan inte leder till någon förundersökning eller om det fattas beslut om åtalseftergift i ärendet, bedömer man om åklagarens förfarande ändå kan föranleda åtgärder inom ramen för laglighetskontrollen.

Polisen underrättade under verksamhetsåret justitiekanslern om 13 ärenden rörande tjänstebrott som en åklagare misstänktes för och som inkommit till polisen för undersökning. På grundval av underrättelser från riksåklagarens byrå inkom dessutom två tjänstebrottsärenden för behandling. Från en hovrätt inkom en begäran om utlåtande gällande ett ärende rörande tjänstebrott som målsägandena i ett fall inlett angående åklagares förfarande. Ett av tjänstebrottsärendena överfördes till justitieombudsmannen för behandling. De avgjorda ärendena gav inte anledning till några åtgärder.

Avgöranden

Yrkande på straff för ett preskriberat brott och åtalsprövningens snabbhet

Biträdande justitiekanslern tilldelade två häradsåklagare en anmärkning på grund av att de hade yrkat på straff för ett brott för vars del åtalsrätten hade preskriberats. Dessutom uppmärksammade han en tredje häradsåklagare, som fått målet för åtalsprövning från polisen, på att åtalsrättens preskription ska beaktas när det gäller åtalsprövningens snabbhet och prioriterandet av olika av arbetsuppgifter. Saken uppdagades i samband med justitiekanslerns laglighetskontroll av domstolarna.

I det aktuella fallet var det fråga om att ett brottmål där en polis misstänktes för misshandel hade varit föremål för åtalsprövning hos häradsåklagaren i ungefär tio månader innan den överordnade häradsåklagaren hade överfört ärendet till sig själv. Denna åklagare hade väckt åtal för vållande av personskada vid tingsrätten, men åtalsrätten för detta brott hade preskriberats redan då ärendet under ett halvt års tid varit föremål för åtalsprövning hos den först nämnda åklagaren. Åtalet drevs vid tings- och hovrätten av den tredje häradsåklagaren, som inte heller hade upptäckt att det brott som utgjorde den enda åtalspunkten hade preskriberats. Tingsrätten dömde svaranden till ett bötesstraff för brottet.

Att yrka på straff för ett brott för vilket det enligt lagen inte längre är möjligt att påföra straff är ett allvarligt fel som avsevärt äventyrar svarandens rättsskydd.

Med tanke på realiseringen av det straffrättsliga ansvaret är det nödvändigt att se till att åtalsrätten för brott som är föremål för åtalsprövning inte på grund av åtalsprövningens långsamhet eller åklagarens vårdslöshet preskriberas under den tid åtalsprövningen pågår. Den åklagare som i det aktuella fallet hade behandlat ärendet först hade inte gjort sig förtrogen med innehållet i förundersökningen under den tid hen ansvarade för åtalsprövningen i ärendet. För att minska risken för att åtalsrätten preskriberas ansåg biträdande justitiekanslern det motiverat att åklagaren i mån av möjlighet ska sträva efter att inledningsvis göra sig så väl förtrogen med de ärenden som hen tilldelas för åtalsprövning att åklagaren kan beakta åtalsrättens preskription vid prioriterandet av

olika arbetsuppgifter (OKV/38/31/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Martikainen). Se även s. 124.

Oaktsamhet vid utarbetandet av en stämningsansökan

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade den distriktsåklagare som vid den aktuella tidpunkten varit häradsåklagare på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid antecknandet av gärningstidpunkten i stämningsansökan samt på iakttagandet av bestämmelserna om påförande av brottsofferavgift vid upprättandet av stämningsansökan (OKV/3/30/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen). Se även s. 130.

En åklagares förfarande i egenskap av undersökningsledare

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i ett fall den distriktsåklagare som varit undersökningsledare i ett ärende på dennes lagstridiga förfarande. Distriktsåklagaren borde ha sett till att den misstänkte i brottmålet före förundersökningsförhöret skulle ha underrättats om att hen misstänktes förutom för ärekränkning även för brott mot tjänsteplikten. I det aktuella fallet hade ingen sådan underrättelse gjorts. Distriktsåklagaren hade handlat lagstridigt också i och med att hen hade försummat att fatta ett skriftligt beslut om det avgörande där hen inte hade utfört den tilläggsundersökning som klaganden begärt (OKV/763/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tom Smeds).

Advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd

ÖVERVAKNINGEN AV ADVOKATER, OFFENTLIGA RÄTTSBITRÄDEN OCH RÄTTEGÅNGSBITRÄDEN MED TILLSTÅND

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

Allmänt

I Finland råder inte allmänt biträdestvång, vilket innebär att parterna inte har någon skyldighet att anlita ett biträde för att handha deras ärenden vid domstolen. I Finland råder inte heller advokatmonopol, vilket innebär att parterna inte är skyldiga att utse en advokat till biträde. Enligt de bestämmelser som trädde i kraft vid ingången av år 2013 är parterna emellertid tvungna att anlita ett rättegångsombud eller rättegångsbiträde i samband med extraordinärt ändringssökande hos högsta domstolen.

När tvistemål, brottmål och barnskyddsärenden behandlas vid domstolen får i regel bara advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd anlitas som rättegångsombud eller rättegångsbiträden. Likaså kan bara dessa förordnas till försvarare och målsägandebiträden i brottmål samt tillhandahålla rättshjälp.

Advokat är den som är medlem i landets allmänna offentligrättsliga advokatförening (Finlands Advokatförbund) och har införts i advokatregistret. Som advokat är det möjligt att godkänna en person som har avlagt högre högskoleexamen i juridik och som är känd för redbarhet samt i fråga om övriga egenskaper och levnadssätt är lämplig att utöva advokatverksamhet. Den som godkänns som advokat ska dessutom ha avlagt en examen om de bestämmelser som gäller advokatverksamhet och vad god advokatsed kräver (advokatexamen) och ha förvärvat den skicklighet som krävs för utövande av advokatverksamhet och sådan praktisk erfarenhet som föreskrivs i Finlands Advokatförbunds stadgar. Personen i fråga får inte ha försatts i konkurs och det får inte finnas några begränsningar i fråga om personens handlingsbehörighet.

Enligt Finlands Advokatförbunds stadgar ska den som ansöker om medlemskap i förbundet ha förvärvat sådan skicklighet samt praktisk erfarenhet som behövs för utövande av advokatverksamhet genom att, efter avlagd juristexamen och före antagandet som medlem, under minst fyra år ha varit verksam på rättsvårdens område eller i därmed jämförbara befattningar eller uppdrag som förutsätter juridisk utbildning, i varje fall under minst två år som biträdande jurist, som offentligt rättsbiträde eller som självständig handhavare av advokatuppdrag eller i någon annan sådan syssla där han eller hon i motsvarande mån har utfört advokatuppdrag. En advokat ska redbart och samvetsgrant utföra de uppdrag som anförtrotts honom eller henne och i all sin verksamhet iaktta god advokatsed och de anvisningar som fastställts för medlemmarna. Finlands Advokatförbunds delegation har fastställt regler om god advokatsed och en anvisning om advokatarvoden. På sådana advokatförfaranden som ur konsumentens synvinkel är otillbörliga eller strider mot god sed tillämpas konsumentskyddslagen.

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

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

biträde, är redbar och inte uppenbart olämplig för uppdraget. Personen i fråga får inte ha försatts i konkurs och det får inte finnas några begränsningar i fråga om personens handlingsbehörighet. Tillräckligt insatt i uppdraget är en person som har avlagt advokatexamen eller fullgjort domstolspraktik, under minst ett år har arbetat som åklagare, eller efter att ha avlagt högre högskoleexamen i juridik under minst ett år har varit verksam i andra uppgifter som gör honom eller henne förtrogen med uppdraget som rättegångsombud och rättegångsbiträde.

Ett rättegångsbiträde med tillstånd ska redbart och samvetsgrant fullgöra de uppdrag som anförtrotts honom eller henne. Närmare bestämmelser om skyldigheterna för ett rättegångsbiträde med tillstånd finns i lagen om rättegångsbiträden med tillstånd. Dessutom tillämpas konsumentskyddslagen på sådant agerande hos ett rättegångsbiträde med tillstånd som ur konsumentens synvinkel är otillbörligt eller strider mot god sed.

Finlands Advokatförbunds tillsynssystem

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

Om en advokat inte längre uppfyller de behörighetsvillkor som hänför sig till lämpligheten för uppdraget, ska Finlands Advokatförbunds styrelse utesluta advokaten ur förbundet. Justitiekanslern har också rätt att yrka på att Finlands Advokatförbunds styrelse ska vidta åtgärder mot en advokat som enligt justitiekanslern inte är behörig att vara advokat. Finlands Advokatförbunds styrelse ska vidare se till att advokaterna uppfyller sina förpliktelser både när de uppträder inför domstol eller någon annan myndighet och i sin övriga verksamhet. När den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund behandlar ett tillsynsärende bedömer nämnden om advokaten redbart och samvetsgrant har utfört de uppdrag som anförtrotts honom eller henne och i all sin verksamhet har iakttagit god advokatsed. Vid tillsynsförfarandet bedömer nämnden däremot inte om avgörandet i ett ärende som advokaten har skött är korrekt eller hur advokaten har lyckats med sitt uppdrag. Om det emellertid har inträffat ett uppenbart fel i yrkesutövningen i samband med ett uppdrag, kan det bli aktuellt att bedöma om advokaten har åsidosatt sina skyldigheter på grund av avsaknad av sådan yrkeskunskap eller annan skicklighet som hade krävts för en adekvat skötsel av uppdraget.

Tillsynsnämnden kan även fastställa disciplinära påföljder för advokater. Till de disciplinära påföljderna hör uteslutning ur Finlands Advokatförbund, en påföljdsavgift på minst 500 och högst 15 000 euro samt tilldelande av en varning eller en anmärkning. Ett tillsynsärende inleds genom ett skriftligt klagomål angående en advokat, genom en anmälan från justitiekanslern (då justitiekanslern anser att en advokat försummat sina förpliktelser) eller genom en anmälan av domstolen (då en advokat visat sig vara oredlig, oförståndig eller oskicklig eller annars olämplig för sitt uppdrag). Ett tillsynsärende inleds också när Finlands Advokatförbunds styrelse har beslutat överföra ett ärende som kommit till dess kännedom för att behandlas i tillsynsnämnden. Exempelvis frågor som Finlands Advokatförbunds styrelse har fått kännedom om i samband med inspektioner av advokatbyråer har överförts till tillsynsnämnden.

På avslutande av tjänsteförhållandet för ett offentligt rättsbiträde tillämpas statstjänstemannalagens allmänna bestämmelser. När det gäller

disciplinära påföljder står offentliga rättsbiträden i likhet med advokater under Finlands Advokatförbunds tillsyn.

Rättegångsbiträdesnämnden svarar för återkallandet av ett tillstånd att vara verksam som rättegångsombud och rättegångsbiträde i det fall att ett rättegångsbiträde med tillstånd inte längre uppfyller villkoren för beviljande av tillstånd. De disciplinära påföljder som kan påföras rättegångsbiträden med tillstånd är återkallande av tillstånd, en påföljdsavgift på minst 500 och högst 15 000 euro samt en varning eller en anmärkning. Beslut om återkallande av ett tillstånd och påförande av en påföljdsavgift fattas av rättegångsbiträdesnämnden. Den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund gör en framställning till rättegångsbiträdesnämnden om återkallande av tillståndet eller påförande av påföljdsavgiften. Beslut om tilldelande av en varning eller anmärkning fattas av tillsynsnämnden. Ett tillsynsärende inleds genom ett skriftligt klagomål angående ett rättegångsbiträde med tillstånd, genom en anmälan från justitiekanslern (då justitiekanslern anser att ett rättegångsbiträde med tillstånd har försummat sina skyldigheter) eller genom en anmälan av domstolen (då den som är verksam som rättegångsbiträde med tillstånd visat sig vara oredlig, oförståndig eller oskicklig eller annars olämplig för sitt uppdrag).

I de bestämmelser som trädde i kraft vid ingången av år 2013 understryks det att den tillsynsnämnd och tillsynsenhet som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund har en oberoende ställning. Tillsynsenheten svarar för beredningen av de tillsynsärenden och arvodestvister som behandlas i tillsynsnämnden. Anställda vid tillsynsenheten får inte delta i skötseln av andra ärenden vid Finlands Advokatförbund än sådana som gäller tillsynen över den verksamhet som bedrivs av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd, om deltagandet kan äventyra en oberoende och opartisk skötsel av tillsynsenhetens uppgifter.

Justitiekanslerns roll i samband med tillsynen

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

Enligt lagen om advokater har justitiekanslern rätt att inleda ett tillsynsärende genom en anmälan till Finlands Advokatförbund i det fall att justitiekanslern anser att en advokat inte uppfyller sina förpliktelser. Justitiekanslern har också rätt att yrka på att Finlands Advokatförbunds styrelse ska vidta åtgärder mot en advokat som enligt justitiekanslerns uppfattning inte är behörig att vara verksam som advokat.

För sitt övervakningsuppdrag delges justitiekanslern de beslut som Finlands Advokatförbunds styrelse fattat i medlemskapsärenden och de beslut som tillsynsnämnden fattat i tillsynsärenden och i fråga om arvodestvister. Dessutom ska åklagarna underrätta justitiekanslern om åtal, domar och beslut om åtalseftergift som berör advokater, ifall det misstänkta brottet kan inverka

på behörigheten att vara verksam som advokat eller sänka aktningen för advokatkåren. Samma underrättelseskyldighet som gäller för åklagare gäller också för rättegångsbiträden med tillstånd. Under verksamhetsåret gjordes tre dylika underrättelser till justitiekanslern.

Justitiekanslern har även rätt att anföra besvär hos Helsingfors hovrätt över beslut som Finlands Advokatförbunds styrelse har fattat i ärenden som gäller medlemskap i Finlands Advokatförbund och över beslut som tillsynsnämnden har fattat i tillsynsärenden. Över hovrättens beslut har justitiekanslern rätt att anföra besvär hos högsta domstolen, ifall högsta domstolen meddelar besvärstillstånd. När hovrätten behandlar besvärsärendet ska justitiekanslern ges tillfälle att bli hörd med anledning av besvären och vid behov lägga fram bevisning och annan utredning.

Justitiekanslern är däremot inte behörig att fastställa disciplinära påföljder för advokater. Om klagomål över en advokats förfarande anförs direkt hos justitiekanslern, överför justitiekanslern i allmänhet klagomålet till den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund för att behandlas i enlighet med tillsynsförfarandet. Justitiekanslern överför dock inte klagomålet ifall det är uppenbart ogrundat eller det är klart att tillsynsnämnden skulle lämna klagomålet utan prövning. Tillsynsnämnden prövar inte klagomål över ärenden som har avgjorts tidigare, om inte klagomålet innefattar ny utredning som inverkar på saken. Även om nämndens beslut inte har samma rättskraftsverkan som domstolsavgöranden, har högsta domstolen (HD 1997:158) konstaterat att ett disciplinärt ärende som avgjorts av Finlands Advokatförbund inte kan inledas på nytt, om inte nya omständigheter som är av betydelse för avgörandet framförs till stöd för yrkandet. Vidare kan ett klagomål lämnas utan prövning i tillsynsnämnden om det förlöpt mer än fem år från de händelser klagomålet gäller. Med anledning av ett klagomål som gäller en advokat kan justitiekanslern även yrka på att Finlands Advokatförbunds styrelse ska vidta åtgärder rörande advokatens medlemskap i advokatförbundet. Justitiekanslern är däremot inte behörig att befatta sig med arvodestvister.

Sådana klagomål rörande Finlands Advokatförbunds styrelses förfarande i medlemskapsärenden eller tillsynsnämndens förfarande i tillsynsärenden eller arvodestvister som anförs hos justitiekanslern hänför sig till laglighetskontrollen av aktörer som sköter offentliga uppdrag. Enligt lagen om advokater handlar styrelsemedlemmarna i Finlands Advokatförbund under tjänsteansvar vid avgörandet av ärenden som gäller medlemskap i förbundet. Medlemmarna i tillsynsnämnden handlar å sin sida under domaransvar. Klagomål över tillsynsnämndens förfarande kan exempelvis innefatta påståenden om att tillsynsnämnden ogrundat lämnat ett klagomål utan prövning eller om att en av dess medlemmar varit jävig.

Enligt lagen om rättegångsbiträden med tillstånd har justitiekanslern på motsvarande sätt som i fråga om advokater rätt att genom en anmälan inleda ett tillsynsärende som berör ett rättegångsbiträde med tillstånd. Tillsynsärenden som berör rättegångsbiträden med tillstånd behandlas och avgörs av tillsynsnämnden. Beslut om återkallande av ett tillstånd och påförande av en påföljdsavgift fattas emellertid av rättegångsbiträdesnämnden, till vilken tillsynsnämnden kan göra en framställning om saken. Rättegångsbiträdesnämnden kan också ge den berörda personen en varning eller återförvisa tillsynsärendet till tillsynsnämnden för behandling.

Under verksamhetsåret förde justitiekanslern i tretton fall med anledning av klagomål eller på eget initiativ ärenden som berörde advokater eller rättegångsbiträden med tillstånd till tillsynsnämnden för behandling.

Justitiekanslern övervakar också att verksamheten vid rättegångsbiträdesnämnden och vid den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund uppfyller kraven på god förvaltning samt att rättsskyddet tillgodoses även för de advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd som blir föremål för tillsynsförfarandet. Justitiekanslern meddelade under verksamhetsåret tre åtgärdsavgöranden i ärenden som berörde tillsynsnämndens förfarande. Dessutom anförde justitiekanslern besvär hos hovrätten över åtta av tillsynsnämndens avgöranden och ansökte om besvärstillstånd hos högsta domstolen i ett ärende.

Avgöranden

Tillsynsnämnden tilldelades en anmärkning för brister i ärendehanteringen

Justitiekanslern gav den tillsynsnämnd som är underställd Finlands Advokatförbund en anmärkning för att nämnden handlat i strid med lagen om advokater, förvaltningslagen, offentlighetslagen och arkivlagen.

Tillsynsnämnden hade avskrivit ett ärende på grund av att ärendets dokumentation av okänd orsak hade förkommit. I detta skede hade ärendet varit under behandling vid tillsynsnämnden i nio år. Man hade redan i tiden beslutat vänta med ärendets behandling tills förundersökningen skulle bli klar.

Justitiekanslern tog saken till prövning på eget initiativ. Enligt tillsynsnämndens utredning följer man i denna typ av ärenden regelbundet upp hur ärendets behandling framskrider, minst en gång per månad.

Justitiekanslern konstaterade att man i det aktuella fallet sannolikt inte i enlighet med normal praxis hade följt upp hur ärendet framskred, med beaktande av att det först efter nio år hade uppdagats att dokumenten förkommit. Eftersom ärendet av denna anledning inte blivit behandlat alls, hade tillsynsnämnden försummat sin tillsynsplikt. När det gäller förvaltningslagens tillämpning på ärendenas behandling vid tillsynsnämnden, kan man konstatera att ärendets behandling i detta fall inte heller motsvarat förvaltningslagens krav på att ärendena ska behandlas utan dröjsmål. Enligt förvaltningslagen ska man sträva efter att uträttandet och behandlingen av ärenden ordnas så att de som vänder sig till förvaltningen får tillbörlig förvaltningsservice och så att myndigheterna kan utföra sina uppgifter med gott resultat. Dokumenthanteringen och arkiveringen vid tillsynsnämnden motsvarade inte heller de krav som ställdes i den gällande offentlighetslagen och arkivlagen.

Justitiekanslern beaktade vid sin bedömning att man år 2019 hade inlett en reform av dokumenthanteringen och den elektroniska kommunikationen vid tillsynsnämnden, vilket minskar risken för att motsvarande försummelser ska uppkomma på nytt (OKV/778/53/2020; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Tillsynsnämndens förfarande

Enligt justitiekanslern borde den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund i enlighet med god förvaltning ha delgett klaganden den tilläggsutredning som inhämtats av en advokat i ett tillsynsärende och ha gett klaganden tillräckligt med tid för att yttra sig om det. Justitiekanslern delgav tillsynsnämnden sin uppfattning för kännedom.

Klaganden uppgav att hen inte hade kunnat bemöta den tilläggsutredning som advokaten lämnat till tillsynsnämnden, eftersom hen hade fått kännedom om den först då tillsynsnämnden

redan hade avgjort tillsynsärendet. Tillsynsnämnden hade bett advokaten om ett bemötande med anledning av de klander som klaganden framställt. Svaret hade samma dag sänts till klaganden för kännedom och hen hade getts tillfälle att yttra sig om saken. Därefter hade man vid tillsynsnämnden upptäckt att advokaten inte hade bemött ett av klandren, varefter man särskilt bett advokaten bemöta detta klander. Detta bemötande hade sänts till klaganden för kännedom, dock utan att hen hade getts tillfälle att bli hörd. Innan ärendet avgjordes hade tillsynsnämnden ännu ansett det behövligt att inhämta tilläggsutredning av advokaten.

Enligt justitiekanslerns uppfattning hade advokaten först i detta skede detaljerat bemött alla de klander som riktats mot hen. Advokatens bemötande hade också i stor omfattning refererats i tillsynsnämndens avgörande. Tillsynsnämnden torde således ha betraktat bemötandet som betydelsefullt med tanke på avgörandet av ärendet. Av denna anledning förenade sig justitiekanslern inte med den uppfattning som tillsynsnämnden lagt fram i sin utredning, dvs. att det inte funnits behov av att höra klaganden med anledning av det nämnda bemötandet.

Enligt lagen om advokater ska advokaten ges tillfället att bli hörd innan ett ärende avgörs. Advokaten ska öppet och sanningsenligt lämna de upplysningar och utredningar som har begärts. Klaganden ska å sin sida beredas tillfälle att yttra sig med anledning av advokatens bemötande. Nämnden och sektionerna ska även i övrigt se till att saken blir tillräckligt utredd.

Enligt justitiekanslern hör rätten att bli hörd till de garantier för god förvaltning som tryggas i grundlagen. Tillsynsnämnden utövar disciplinär makt och tillsynsmakt och ska i sin verksamhet iaktta principerna om god förvaltning och i tillämpliga delar också förvaltningslagen. Till tillsynsnämndens utredningsskyldighet hör att dra försorg om tillräckligt omfattande hörande. I det aktuella fallet borde klaganden ha getts tillräckligt med tid för att göra sig förtrogen med advokatens bemötande och ha fått presentera sin egen syn på saken (OKV/205/10/2020; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Johanna Koivisto).

Oskäligt lång behandlingstid vid tillsynsnämnden

Tillsynsnämnden hade meddelat ett avgörande i ett tillsynsärende 26.9.2019. Av avgörandet framgick det att de första klagomålen gällande saken hade tillställts tillsynsnämnden redan år 2012. Justitiekanslern började utreda ärendet på eget initiativ.

Av tillsynsnämndens utredning framgick det att klaganden hade inlett tre andra tillsynsärenden som enligt hen skulle avgöras på samma gång. Ett mål som berörde en av de advokater som var föremål för klagomålet var samtidigt under behandling vid tingsrätten. Tillsynsnämndens dåvarande ordförande hade beslutat att klagomålsärendena skulle behandlas först efter att domstolen meddelat sitt avgörande i målet.

År 2018 hade ordföranden för en av tillsynsnämndens sektioner konstaterat att klagomålsärendet kunde avgöras utan att invänta rättegångsavgörandet.

Justitiekanslern konstaterade att behandlingstiden vid nämnden hade varit oskäligt lång, då ärendet hade inletts år 2012 och avgjorts år 2019. Man borde regelbundet ha granskat förutsättningarna för avgörande av ärendet, med beaktande av de krav på snabb behandling som ställs i förvaltningslagen och i tillsynsnämndens arbetsordning. I ärendet framgick det också att tillsynsnämndens ärendehanteringssystem inte gjorde det möjligt att följa upp åtgärderna och regelbundet bedöma förutsättningarna för avgö-

rande av ett ärende där man inväntar en annan myndighets avgörande innan ärendet avgörs vid tillsynsnämnden. Justitiekanslern beaktade i sin bedömning att man inlett en förnyelse av tillsynsnämndens informationssystem år 2019.

Justitiekanslern uppmärksammade tillsynsnämnden på de krav på snabb behandling av ärendena som ställs i förvaltningslagen och i tillsynsnämndens arbetsordning (OKV/771/70/2020; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Besvär över avgöranden av tillsynsnämnden

I ett klagomål uppmärksammades ett fall där klaganden hade vänt sig till en advokat i samband med hovrättsbehandlingen av ett brottmål. Målet hade sedermera övertagits av en annan advokat. Klaganden hade enligt tillsynsnämndens avgöranden klandrat båda advokaterna för att de utan att be om lov av klaganden hade godkänt att klagandens brottmål skulle skötas av två advokater, även om målet inte på grund av sin art eller omfattning krävde att två advokater behövde anlitas. Klaganden hade därför föranletts oskäliga kostnader (klanderpunkt 1 i vartdera tillsynsärendets avgörande). Tillsynsnämnden hade inte påfört någondera advokaten någon disciplinär påföljd.

Samma ärendehelhet innefattade även en arvodestvist som berörde advokaternas byrå och den ena advokaten, där tillsynsnämnden hade rekommenderat att fakturan för arvodets del skulle sänkas avsevärt.

Justitiekanslern sökte ändring i tillsynsärendenas avgörande hos Helsingfors förvaltningsdomstol, och yrkade på att tillsynsärendena skulle återförvisas till tillsynsnämnden för behandling bl.a. på grund av att det var oklart huruvida tillsynsnämnden till någon del hade tagit ställning till klagandens klander gällande oskäliga kostnader eller oskälig fakturering (OKV/757/52/2020; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Laura Luikku).

I ett annat fall framgick det att tillsynsnämnden hade försummat att undersöka förfarandet hos ett rättegångsbiträde med tillstånd i ett ärende där hen enligt klagomålet i egenskap av biträde för svarandena i ett brottmål, under den tid målet var under behandling, i sina offentliga blogginlägg hade gett öknamn åt åklagarens vittnen och åt personer som blev hörda i bevisningssyfte. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare yrkade i sina besvär på att Helsingfors hovrätt skulle upphäva tillsynsnämndens avgörande och återförvisa tillsynsärendet till tillsynsnämnden för behandling (OKV/64/41/2019). Hovrätten upphävde avgörandet och återförvisade ärendet till tillsynsnämnden för behandling (OKV/759/52/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Laura Luikku).

Justitiekanslern hade hos Helsingfors hovrätt anfört besvär över två av tillsynsnämndens avgöranden i synnerhet för åtalsprövningens del. I avgörandena hade tillsynsnämnden påfört ett rättegångsbiträde med tillstånd en varning som påföljd för hens förfarande. Hovrätten ändrade tillsynsnämndens avgöranden så att rättegångsbiträdet med tillstånd påfördes påföljdsavgift. Justitiekanslern beslutade sig för att inte anföra besvär över hovrättens beslut (OKV/764/51/2020; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Laura Luikku).

Tillsynsnämnden konstaterade i ett av sina avgöranden att den på grundval av det material som tillställts den hade upptäckt att ett tillsynsärende där Finlands Advokatförbund underrättat om

klandervärd verksamhet berörde fel aktör. Trots detta hade tillsynsnämnden undersökt advokatens förfarande och kommit till resultatet ”ingen påföljd”. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sina besvär att tillsynsnämnden borde ha avvisat tillsynsärendet, eftersom den de facto inte hade undersökt eller ens kunnat undersöka den berörda advokatens förfarande i det ärende som avsågs i Finlands Advokatförbunds underrättelse. Med tanke på advokatens rättsskydd var det tillsynsärende som felaktigt inletts mot hen av betydelse åtminstone med tanke på att uppgifter om att advokatens förfarande varit föremål för bedömning i ett ärende som inletts av Finlands Advokatförbund förvaras i tre års tid i den offentliga dagbok som förs över de tillsynsärenden som tillsynsnämnden behandlat (OKV/38/41/2020; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Johanna Koivisto).

I ett annat fall var det fråga om att en advokat hade biträtt tre svarande i ett brottmål vid tingsrätten. Advokaten hade i egenskap av biträde för svarandena deltagit i åtalsförhandlingen och undertecknat det domförslag där svarandena erkände brottet i enlighet med dess grundrekvisit. Svarandena dömdes sedan för brottet. Åtalsrätten för brottet hade emellertid preskriberats. Det ursprungliga åtalet hade gällt brottets grova gärningsform. På ansökan av biträdande justitiekanslern var en ansökan om återbrytande av domen under behandling vid högsta domstolen. Tillsynsnämnden hade ansett att advokaten hade agerat omsorgsfullt och i enlighet med sina huvudmäns bästa. Nämnden hade således inte noterat att advokaten hade agerat i strid med god advokatsed.

Justitiekanslern konstaterade att rättsstaten grundar sig på respekt för lag och rätt, vilket också advokatkåren ska stödja genom sin verksamhet. Advokater ska i sin verksamhet ta hänsyn förutom till klienterna och deras motparter även till domstolarna och andra myndigheter. Advokaterna är skyldiga att agera på det sätt som lag och god advokatsed förutsätter vid domstolarna samt att främja god och effektiv rättsvård. I det aktuella ärendet fanns det även skäl att beakta att anvisningarna om god advokatsed inte är uttömmande. Justitiekanslern ansåg att advokatens förfarande inte kunde anses vara förenligt med god advokatsed och yrkade på att hovrätten skulle påföra advokaten en disciplinär påföljd (OKV/2502/52/2020; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Minna Ruuskanen).

I ett annat fall konstaterade tillsynsnämnden att en advokat hade handlat i strid med flera punkter i anvisningarna om god advokatsed och genom sitt förfarande uppsåtligen kränkt klagandens rätt, på det sätt som avses i 7 § 2 mom. i lagen om advokater. Enligt den nämnda bestämmelsen ska en advokat uteslutas ur advokatföreningen om advokaten i sitt uppdrag handlar ohederligt eller på annat sätt uppsåtligen kränker någon annans rätt. Om det finns förmildrande omständigheter för advokatens förfarande, kan advokaten åläggas att betala påföljdsavgift eller tilldelas varning. Som förmildrande omständighet hade tillsynsnämnden beaktat att advokaten inte haft någon ”betydande tillsynshistoria under den tid hen varit verksam som advokat”.

Justitiekanslern besvärade sig över beslutet hos Helsingfors hovrätt och yrkade på att advokaten skulle uteslutas ur Finlands Advokatförbund. Justitiekanslern ansåg att tillsynsnämndens beslut för påföljdsprövningens del var uppenbart felaktigt, eftersom den primära påföljden i det fall där någons rätt uppsåtligen kränks är förlust av medlemskap i förbundet, och tillsynsnämndens beslut avvek från dess tidigare praxis (OKV/2586/52/2020; ärendet avgjordes av justi-

tiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Laura Luikku).

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansökte om besvärstillstånd hos högsta domstolen i ett hovrättsbeslut (OKV/759/52/2020) till den del hovrätten i beslutet med stöd av 10 § i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar hade bestämt att de hemligstämplade dokument som tillställts hovrätten och som skulle förbli där skulle hemlighållas fram till 8.8.2029. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare sökte ändring i sekretessförordnandet på grund av att varken de besvär som hen riktat till hovrätten i ärendet eller de yttranden som getts i ärendet innefattade sådana uppgifter som ska hemlighållas enligt 10 § i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar. Högsta domstolen beviljade besvärstillstånd i ärendet (OKV/767/61/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Laura Luikku).

6

Laglighetskontrollen av myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter

ÖVERVAKNINGEN AV MYNDIGHETERNAS VERKSAMHET

Utgångspunkter

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

Övervakningsåtgärderna omfattar

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

Behandling av klagomål

- Justitiekanslern undersöker ett inkommet klagomål ifall det finns anledning att misstänka att en person eller en myndighet eller institution som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet har handlat lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sina skyldigheter, eller om justitiekanslern annars anser att det finns orsak till det.
- Med anledning av klagomålet vidtar justitiekanslern de åtgärder som anses vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.
- I ärendet inhämtas sådan utredning som justitiekanslern anser behövlig.
- Justitiekanslern behandlar inte klagomål som gäller ärenden som är äldre än två år, om det inte finns särskilda skäl till det.

Inspektioner

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

Ärenden som behandlas på eget initiativ

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

Påföljder

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

Utrikesförvaltningen

Avgöranden

Ministeriet

Ökad öppenhet i förfarandet för förordnande till uppgifter inom utrikesförvaltningen

Enligt justitiekanslern är det motiverat att utrikesministeriet utreder hur förfarandet för förordnande till uppgifter inom utrikesförvaltningen kan utvecklas så att öppenheten i förfarandet kan ökas och meriterna för de personer som bedöms lämpligast kan bedömas på ett mer heltäckande sätt än för närvarande.

I ett klagomål kritiserades utrikesministeriets beslut om förordnande av biträdande protokollchef. Enligt klaganden var beslutet problematiskt, särskilt på grund av att motiveringen var mycket bristfällig och i synnerhet på grund av att det inte hade gjorts någon fullständig jämförelse av sökandenas meriter.

Justitiekanslern konstaterade att det inte finns några bestämmelser om förordnande till en uppgift i tjänstemannalagen eller tjänstemannaförordningen, men att det i lagen om utrikesförvaltningen finns särskilda bestämmelser om förfarandet för förordnande till uppgifter inom utrikesförvaltningen. När det är fråga om uppgifter för vilka också en tjänsteman som inte har anmält intresse för uppgiften kan utses, kan en meritjämförelse inte alltid göras på samma sätt som vid ett sådant ordinarie förordnande till en uppgift som avses i finansministeriets anvisning om de principer som ska iakttas vid tillsättandet av en tjänst.

Enligt justitiekanslern förutsätter rättsprinciperna för god förvaltning dock också större öppenhet i förfarandet för förordnande till uppgifter inom utrikesförvaltningen och i mån av möjlighet även en meritjämförelse. Då blir också de krav som förvaltningslagen ställer på motiveringar av beslut bättre uppfyllda i fråga om motiveringarna till förordnandet till en uppgift (OKV/54/10/2020; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Outi Kostama).

Justitieförvaltningen

Näst efter de domstols- och åklagarärenden som det redan redogjorts för i avsnittet gällande rätten till en rättvis rättegång utgjordes den största kategorin av klagomål inom justitieförvaltningens verksamhetsområde av klagomål över utsökningsmyndigheternas förfarande. Dessa föranledde dock inte några åtgärder under verksamhetsåret. Under året inleddes 85 sådana ärenden (65 år 2019) medan antalet avgjorda ärenden var 66 (64 år 2019).

Största delen av åtgärderna inom detta verksamhetsområde föranleddes av dröjsmål vid behandlingen av ärenden vid dataombudsmannens byrå. Dröjsmål konstaterades också vid beslutsfattandet hos konsumenttvistenämnden och diskriminerings- och jämställdhetsnämnden.

Utlåtanden

Bedömningspromemorian om åtgärder för att utveckla förfarandet för frigivning av livstidsfångar

Justitiekanslern gav på eget initiativ ett utlåtande till justitieministeriet om bedömningspromemorian rörande utvecklande av förfarandet för frigivning av livstidsfångar.

Ifall Brottspåföljdsverkets bedömning av risken för våld fogas till lagstiftningen som en faktor som ska beaktas vid prövningen av frigivning skulle det enligt promemorian undanröja bedömningens oklara ställning vid prövningen, vilket justitiekanslern förordade. När det gäller avvikelser från bedömningen borde man enligt justitiekanslern dessutom överväga att fastställa grunderna för avvikelserna i lag (särskilda skäl, övriga synpunkter som ska beaktas och som med beaktande av individens rättigheter och ett allmänt intresse motiverar frigivning el.dyl.). Enligt vad som konstateras i promemorian har metoderna för bedömning av risken för våld utvecklats avsevärt under de senaste årtiondena.

Justitiekanslern hänvisade till Finlands grundlag och till Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna samt till Europadomstolens rättspraxis och konstaterade att man också ur samhällets synvinkel bör fästa stor vikt vid individens rätt till liv samt personlig frihet, integritet och säkerhet.

I enlighet med uppdraget gällde bedömningspromemorian endast frigivning av livstidsfångar. Den skyddsförpliktelse som föranleds av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna innebär att samhället och dess medlemmar allmänt bör skyddas mot det hot som utgörs av personer som begått våldsbrott och för vars del risken för återfall är stor. Enligt justitiekanslern fanns det även skäl att göra en mer allmän bedömning av risken för våld samt av vilka åtgärder som behöver vidtas då det föreligger en tillräckligt objektivt och tillförlitligt identifierad risk för återfall.

Justitiekanslern uppmärksammade även det lagstiftningsprojekt rörande självbestämmanderätten som länge varit under beredning vid social- och hälsovårdsministeriet. I samband med det nämnda projektet finns det enligt honom skäl för justitieministeriet och social- och hälsovårdsministeriet att bedöma frågor som gäller otillräkneliga gärningsmän. Justitieministeriet och social- och hälsovårdsministeriet bör samarbeta för att lösa de problem rörande vårdens och stödåtgärdernas kontinuitet som har identifierats i bedömningspromemorian (OKV/9/20/2020; utlåtandet gavs av Tuomas Pöysti och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Ändringen av lagen om justitieförvaltningens riksomfattande informationssystem

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande om arbetsgruppens betänkande ”Ändring av lagen om justitieförvaltningens riksomfattande informationssystem” att en lösning där uppgifter i samma informationssystem på basis av sitt användningsändamål hör antingen till det riksomfattande datalagret eller till en myndighets egna uppgifter och personuppgiftsansvaret på motsvarande sätt bestäms utifrån detta användningsändamål är något otydlig och kan försvåra den registrerades möjligheter att få sina rättigheter tillgodosedda. Han ansåg det motiverat att utreda om det vore ändamålsenligt att allmänt föreskriva om grunderna för behandlingen av uppgifter i informationssystem som producerats för justitieförvaltningen gemensamt och på motsvarande sätt om personuppgiftsansvaret beträffande dessa system.

Till den del det i förslaget föreslogs ett undantag enligt vilket en persons namn eller andra identifieringsuppgifter kan användas som sökvillkor när uppgifter lämnas ut för journalistiska ändamål, konstaterade biträdande justitiekanslern att det i motiveringen till förslaget borde göras en mer omfattande bedömning av den föreslagna ändringens förhållande till det integritetsskydd som tryggas i grundlagen.

Vidare föreslogs det att tidsfristen för utplåning av uppgifter skulle ändras avsevärt så att den blir betydligt längre än vad som anges i den gällande regleringen. Eftersom både den allmänna dataskyddsförordningen och lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten förutsätter att personuppgifter utplånas när det inte längre finns ett behov av att behandla dem för deras användningsändamål, borde man enligt biträdande justitiekanslern i förslaget ge en mer omfattande motivering till en förlängning av uppgifternas bevaringstid (OKV/13/20/2020; utlåtandet gavs av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Arbetsgruppsbetänkandet om tidsenligheten i fråga om regleringen av terroristbrott

Justitiekanslern gav ett utlåtande till justitieministeriet om arbetsgruppsbetänkandet ”Bedömning av om den nationella lagstiftningen om terroristbrott är tidsenlig och hur väl bestämmelserna stämmer överens med regleringen i referensländerna”.

Justitiekanslern konstaterade att den arbetsgrupp som tillsatts av justitieministeriet hade utarbetat betänkandet på mycket kort tid, och i betänkandet sakligt och omsorgsfullt bedömt hur tidsenlig regleringen av terroristbrott är och hur väl den stämmer överens med regleringen i de viktigaste europeiska referensländerna. Betänkandet var dessutom noggrant genomtänkt i fråga om presentationssättet.

Justitiekanslern tog i sitt utlåtande ställning till arbetsgruppens mest centrala förslag

om utvidgning av straffbarheten. Arbetsgruppen hade föreslagit att strafflagens brottsbeteckning för främjande av en terroristgrupps verksamhet skulle ändras till deltagande i en terroristgrupps verksamhet och att förteckningen över gärningssätt i rekvisitet skulle ändras så att också gärningsrekvisitet ”har hand om en uppgift som är väsentlig för en terroristgrupps nämnda brottsliga verksamhet” ingår i det. Arbetsgruppen hade dessutom föreslagit att en offentlig uppmaning till ett terroristbrott som gäller värvning till terroristgrupp eller begående av terroristbrott ska vara straffbart som ett nytt terroristbrott.

Beträffande det förstnämnda förslaget konstaterade justitiekanslern att det gärningsrekvisit som arbetsgruppen föreslagit är öppet formulerat och kan leda till problematiska gränsdragningar om vad som är en väsentlig uppgift och hurdan medvetenhet som förutsätts om ett terroristiskt syfte, i synnerhet i sådana fall där en grupp också utövar laglig verksamhet. Trots detta ansåg justitiekanslern att arbetsgruppen hade lagt fram starka motiveringar till stöd för sitt ändringsförslag. Med hänvisning till arbetsgruppens uppfattning om att brottsrekvisitet för deltagande i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet innehåller ett gärningsrekvisit som åtminstone i viss mån påminner om arbetsgruppens förslag, konstaterade justitiekanslern särskilt att det är fråga om en straffrättslig helhet som bör vara konsekvent. För att en konsekvent helhet ska tryggas krävs det konsekvens också vid bedömningen av straffbestämmelsernas exakthet och noggranna avgränsning.

Beträffande det senare förslaget konstaterade justitiekanslern att det behövs tillräckligt vägande motiveringar till bestämmelsen till den del den föreslagna paragrafen i sak har en anknytning till utövandet av den grundlagsenliga yttrandefriheten. Efter att ha hänvisat till grundlagsutskottets ställningstaganden bl.a. gällande förhindrande av spridning av terroristiskt innehåll på internet, som behandlats i motiveringen rörande lagstiftningsordningen i det propositionsutkast som ingick i betänkandet, konstaterade justitiekanslern att arbetsgruppens förslag inte var problematiskt med avseende på yttrandefriheten, men att förhållandet till det lagliga utövandet av yttrandefriheten ännu torde kunna preciseras i motiveringen till den föreslagna paragrafen.

Justitiekanslern tog i sitt utlåtande också ställning till det behov av en helhetsbedömning av bestämmelserna om terroristbrott som arbetsgruppen uppmärksammat i sitt betänkande. Justitiekanslern konstaterade att han redan i sitt utlåtande om utkastet till regeringsproposition om ändring av bestämmelserna om finansiering av terrorism betonat behovet av både en sådan jämförande granskning av bestämmelserna om terroristbrott som arbetsgruppen nu preliminärt hade utfört och behovet av en betydligt mer omfattande helhetsbedömning av regleringen rörande terroristbrott och av dess ändamålsenlighet. Justitiekanslern konstaterade att det i arbetsgruppens betänkande på flera ställen framgick att det stora antalet straffbestämmelser som gäller terroristbrott i Finland delvis föranletts av det krav på noggrann avgränsning av rekvisitet som följer av den straffrättsliga legalitetsprincipen. Justitiekanslern framhöll att detta självfallet inverkar på hurdana resultat man kan förvänta sig av en helhetsbedömning t.ex. av antalet brottsrekvisit som anges i 34 a kap. i strafflagen. Under dessa förhållanden beslutade justitiekanslern att ytterligare framhålla behovet av att göra en helhetsbedömning även av regleringens ändamålsenlighet och av informationsgången mellan olika myndigheter i anslutning till verkställigheten av straffansvaret, liksom även av andra frågor som är väsentliga med tanke på förebyggande och bekämpning av terrorism och som hör samman med straffrätten (OKV/1145/21/2020; utlåtandet gavs av jus-

titiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Juha Sihto).

Bedömningspromemorian om automatiserat beslutsfattande

Justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande att man i samband med automatiserat beslutsfattande på det sätt som framförts i grundlagsutskottets senaste ställningstaganden ska beakta förvaltningslagens bestämmelser om god förvaltning och om kundernas rättigheter och rättssäkerhet samt aspekter som gäller fullgörandet av tjänsteansvaret. Vid automatiserat beslutsfattande och beslutsförfarande kan man således inte åsidosätta de bestämmelser som reglerar förvaltningsförfarandet eller fördunkla fullgörandet av tjänsteansvaret t.ex. så att det inte är möjligt att påvisa vem som är ansvarig för behandlingen av ett ärende och för beredningen och beslutsfattandet i ärendet.

Justitiekanslern ansåg att justitieministeriets utredning om frågan och den fortsatta beredningen av allmän lagstiftning om automatiserat beslutsfattande är synnerligen behövlig. Också inom justitiekanslerns laglighetskontroll och vid iakttagelserna i samband med den förhandsgranskning av författningarna som hör till laglighetskontrollen har det visat sig att det finns ett brådskande behov av beredning av allmän lagstiftning om automatiserat beslutsfattande inom förvaltningen, eftersom den nuvarande oreglerade situationen å ena sidan bromsar det motiverade utnyttjandet av digitalisering och å andra sidan leder till ett oklart rättsläge, då olika myndigheter de facto redan i stor utsträckning använder sig av eller nästan helt och hållet har tagit i bruk automatiska funktioner och förfaranden.

Vid den fortsatta beredningen skulle det enligt utlåtandet dock finnas skäl att fästa uppmärksamhet också vid sådan faktisk förvaltningsverksamhet som inte direkt hänför sig till det automatiserade beslutsfattandet. Det är nödvändigt att utreda till vilka delar det finns skäl att reglera automationen i anslutning till den faktiska förvaltningsverksamheten på lagnivå, om det över huvud taget är nödvändigt att reglera den och hur denna reglering ska ske. Kraven på tryggandet av ansvarsfördelningen, förutsägbarheten och kontrollen samt begripligheten och transparensen i fråga om det automatiserade beslutsfattandet verkar i viss mån utformas olika för regelbaserad automatisering och sådant beslutsfattande som baseras på artificiell intelligens. Det är i teorin motiverat att som i bedömningspromemorian göra en skillnad mellan regelbaserat beslutsfattande och beslutsfattande baserat på genuint lärande artificiell intelligens, men i praktiken kan denna åtskillnad dock leda till en tämligen stark begränsning för automatiseringsbranschen och till praktiska svårigheter i och med att en del av programvaruprodukterna innehåller både regelbaserade och lärande element. Med beaktande av de omständigheter som framgår av grundlagsutskottets utlåtanden kan det automatiserade beslutsfattandet emellertid i detta skede inriktas på sådana typer av beslut där det med stöd av lagstiftningen inte utförs särskilt mångdimensionell prövning som baserar sig på mänskliga avvägningar.

All förvaltningsverksamhet, liksom också det automatiserade beslutsförfarandet, ska arrangeras så att bl.a. de krav som ställs på hörande och beslutsmotiveringar samt på gott språkbruk uppfylls på ett behörigt sätt. Det finns en risk för att man i de olika skedena av processen för automatiserat beslutsfattande inte i tillräcklig utsträckning fäster vikt vid att god förvaltning, förvaltningslagen och de allmänna förvaltningslagarna också gäller automatiserat beslutsfattande. De nämnda kraven bör beaktas i alla skeden av det automatiserade beslutsfattandet, alltifrån planeringen av processerna och systemen.

Vid den fortsatta beredningen torde man också kunna bedöma förhållandet mellan den detaljerade beskrivningen av reglerna för det automatiserade beslutsfattandet och de utredningar som ska utföras med stöd av annan lagstiftning, såsom utredningar och redogörelser rörande den ansvarsskyldighet som föreskrivs i dataskyddslagstiftningen samt den informationshanteringsmodell som anges i lagen om informationshantering. Motiveringen till och beskrivningarna av reglerna för det automatiserade beslutsfattandet ska bilda en tydlig helhet som också utgör grund för tillsynen över förvaltningen samt av individers och sammanslutningars rätt att få en tillförlitlig bild av förvaltningsverksamheten (OKV/1348/21/2020; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Outi Kostama).

Arbetsgruppsbetänkandet om en totalreform av lagstiftningen om sexualbrott

Justitiekanslern gav ett utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet ”Totalreform av lagstiftningen om sexualbrott”. Han konstaterade att det hör till lagstiftarens samhällspolitiska prövningsrätt att utfärda bestämmelser om sanktioner av huvudsakligen straffrättslig karaktär och fatta beslut om nivån på dem. Därför avhöll han sig från att ta ställning till de alternativ som föreslagits i betänkandet. Han konstaterade att man med tanke på att lagstiftningen om sexualbrott i 20 kap. i strafflagen ska utgöra en konsekvent, välfungerande och begriplig helhet allmänt har förväntat sig att ändringsbehoven ska bedömas och ställas i relation till varandra på en gång, samt att det rådande läget kommer att förbättras genom den aktuella totalreformen.

Han konstaterade att den sexuella självbestämmanderätten är en väsentlig del av varje människas autonomi och hör till självbestämmanderättens kärna samt anknyter till flera grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter, vilka åtnjuter starkt skydd i grundlagen och i sådana internationella människorättskonventioner som är förpliktande för Finland samt i deras tolkningspraxis. Ur denna synvinkel är det mycket motiverat med strafflagsbestämmelser som skyddar självbestämmanderätten bättre än för närvarande.

Beträffande kriteriet rörande avsaknad av frivillighet, som föreslås utgöra det centrala rekvisitet för sexualbrott, ansåg justitiekanslern att detta är en viktig utgångspunkt för självbestämmanderätten och att det i strafflagens bestämmelser om sexualbrott är motiverat att på ett heltäckande sätt uttryckligen stärka skyddet för människans självbestämmanderätt.

Justitiekanslern konstaterade vidare att lagstiftningen om sexualbrott mot barn ska motsvara det allmännas skyldigheter att skydda barns grundläggande fri- och rättigheter och den bakomliggande självbestämmanderätten samt rätten till en trygg miljö och uppväxt. Han konstaterade även att Europadomstolen i sin avgörandepraxis har förutsatt att också straffrättsliga medel ska användas i detta syfte. Han ansåg att det med beaktande av det centrala mål som anges för reformen i arbetsgruppens betänkande är logiskt att i lagstiftningstekniskt hänseende särskilja bestämmelserna om gärningar som riktar sig mot barn till en egen helhet, i och med att man då kan förbättra det straffrättsliga skyddet för tryggande av barnets integritet och en störningsfri uppväxt och utveckling. Han konstaterade att man vid den fortsatta beredningen borde kartlägga huruvida arbetsgruppsbetänkandets förslag utarbetats så väl som möjligt när det gäller skyldigheten att skydda barn i åldern 12–15 och 16–17 år. Han konstaterade att det är viktigt att i synnerhet det straffrättsliga skyddet för barn i åldern 12–15 år inte de facto försvagas, utan att kraven på särskilt skydd för barn uppfylls effektivt också för deras del.

Justitiekanslern bedömde att förslaget ännu krävde fortsatt beredning på flera punkter (OKV/1404/21/2020; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Outi Lehvä).

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

- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av bestämmelserna om finansiering av terrorism (finansiering av terrorism) (OKV/5/20/2020), se s. 92
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av kreditupplysningslagen, betaltjänstlagen och 4 a § i straffregisterlagen (bestämmelserna om dataskydd i kreditupplysningslagen och betaltjänstlagen) (OKV/789/21/2020), se s. 94
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av 25 kap. 9 § i strafflagen (åtalsrätten vid olaga hot) (OKV/923/21/2020), se s. 93
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till äldreombudsman (äldreombudsman) (OKV/2383/21/2020), se s. 98

Avgöranden

Rättshjälps- och intressebevakningsdistrikten

Hörande av en stad om placeringen av den ekonomiska rådgivningen och skuldrådgivningen

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade ett rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt på vikten av att iaktta den skyldighet att höra parterna som föreskrivs i lagen om utveckling av regionerna och förvaltning av strukturfondsverksamheten. Staden hade inte blivit hörd innan man fattade beslut om var den ekonomiska rådgivningen och skuldrådgivningen skulle placeras.

Ansvaret för anordnandet av ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning överfördes vid ingången av år 2019 till rättshjälps- och intressebevakningsdistrikten. I ett klagomål riktades det kritik mot rättshjälps- och intressebevakningsdistriktets beslut om var tjänsterna för den ekonomiska rådgivningen och skuldrådgivningen skulle placeras inom distriktets område samt mot att distriktet inte hade hört staden när beslutet beredes. Avsikten var inte att det inte skulle placeras någon ekonomi- och skuldrådgivare i staden.

Enligt lagen om utveckling av regionerna och förvaltning av strukturfondsverksamheten ska en statlig myndighet innan den fattar beslut begära ett utlåtande om saken av kommunen, om de planerade ändringarna kan försämra tillgången till tjänster som produceras av statens lokal- eller regionförvaltning inom kommunens område.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det i det aktuella fallet kunde framföras avvikande åsikter om huruvida rättshjälps- och intressebevakningsdistriktets beslut rörande placeringen av tjänsterna för den ekonomiska rådgivningen och skuldrådgivningen kunde ha försvagat kundservicen. Enligt biträdande justitiekanslern skulle det dock ha funnits skäl att höra kommunen innan beslutet fattades.

Det beslut som rättshjälps- och intressebevakningsdistriktet skisserat om att inte placera en ekonomi- och skuldrådgivare i staden hade enligt biträdande justitiekanslern väckt befogad oro över att tillgången till kundservicen i fråga skulle försämras i staden. Biträdande justitiekanslern betonade dessutom att man vid den aktuella tidpunkten höll på att omorganisera de ekonomiska

rådgivningstjänsterna och skuldrådgivningstjänsterna inom stadens område, och dokumentationen visade att staden t.ex. skulle ha haft väsentlig kunskap om behoven hos de kunder som anlitar den ekonomiska rådgivningen och skuldrådgivningen inom staden. Hos rättshjälps- och intressebevakningsdistriktet fanns också kännedom om att staden var oroad över hur den ekonomiska rådgivningen och skuldrådgivningen skulle fortgå inom dess område. Företrädare för staden hade också försökt bli hörda. Justitieministeriet hade likaså förordat hörandet i sitt utlåtande, där ministeriet konstaterat att det för utvecklande av kundservicen är ytterst viktigt att det förekommer samarbete och kontakter mellan rättshjälps- och intressebevakningsdistriktet, rättshjälpsbyrån och lokala aktörer, såsom kommunerna (OKV/70/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

Konsumenttvistenämnden

Dröjsmål vid behandlingen av begäran om avgörande

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade allvarligt konsumenttvistenämnden på vikten av att iaktta specifika lagstadgade tidsfrister och kravet på adekvat behandling av ärendena. Dessutom uppmärksammade han nämnden på att vara saklig när den besvarar kunders förfrågningar.

Klagandens ärende hade varit under behandling hos konsumenttvistenämnden i cirka två års tid. Enligt lagen borde ärendet ha avgjorts senast 90 dagar efter det att nämnden fått tillgång till allt material som behövdes för att ärendet skulle kunna avgöras. Konsumenttvistenämnden hade i sin utredning beklagat att avgörandet fördröjts och konstaterat att dröjsmålet föranletts av en anhopning av arbetet.

Biträdande justitiekanslern sände sitt avgörande till justitieministeriet och bad om en redogörelse för vilka åtgärder ministeriet vidtagit för att förkorta behandlingstiderna vid och utveckla verksamheten vid konsumenttvistenämnden. Enligt ministeriets redogörelse hade verksamheten vid nämnden aktivt följts upp. Ärendet gav inte anledning till några ytterligare åtgärder från biträdande justitiekanslerns sida (OKV/550/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade också i ett annat fall allvarligt konsumenttvistenämnden på att ärendena ska behandlas utan dröjsmål. I detta fall var det fråga om att ett ärende som berörde givande av en rekommendation till avgörande hade varit under behandling vid nämnden i ca två års tid. Biträdande justitiekanslern sände sitt beslut till justitieministeriet för kännedom (OKV/265/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Dataombudsmannen

Behandlingstiderna vid dataombudsmannens byrå

Under verksamhetsåret avgjordes flera klagomålsärenden som gällde dröjsmål vid behandlingen av ärenden och besvarandet av förfrågningar vid dataombudsmannens byrå. Biträdande justitiekanslern började dessutom på eget initiativ undersöka dataombudsmannens byrås förfaranden vid behandlingen av ärenden (OKV/123/70/2020). Behandlingen av det ärende som inleddes på eget initiativ var ännu inte avslutad vid verksamhetsårets slut.

I det första fallet uppmärksammade biträdande justitiekanslern dataombudsmannens byrå på vikten av att ärendena behandlas och rådgivning tillhandahålls utan dröjsmål. Det ärende som klaganden inlett i augusti 2017 hade ännu inte avgjorts i början av år 2020.

Enligt den utredning som erhållits i ärendet hade dröjsmålet vid behandlingen av klagandens skrivelse orsakats bl.a. av att EU:s allmänna dataskyddsförordning trädde i kraft i maj 2018. Enligt utredningen hade dataombudsmannens byrå i olika sammanhang försökt lyfta fram sådana problem som föranleds av knappa resurser. I utredningen hänvisades det dessutom till Europeiska kommissionens meddelande om dataskyddsmyndigheternas uppgifter, enligt vilket dataskyddsmyndigheterna under den tid som den allmänna dataskyddsförordningen tillämpas i princip inte ska erbjuda personuppgiftsansvariga detaljerad juridisk rådgivning.

Enligt biträdande justitiekanslern hade behandlingstiden i det aktuella fallet varit oskäligt lång, särskilt med beaktande av ärendets natur. Det ärende klagomålet gällde var klart och koncist, och efter lagändringen hade det i princip inte längre hört till dataombudsmannens uppgiftsområde. Ärendet borde ha avgjorts utan ogrundat dröjsmål trots den lagändring som genomfördes under den tid ärendet var under behandling (OKV/129/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

I det andra fallet var det likaså fråga om att biträdande justitiekanslern uppmärksammade dataombudsmannens byrå på att ärendena ska behandlas utan dröjsmål. Klaganden hade i oktober 2018 lämnat in en begäran till dataombudsmannens byrå. Enligt utredningen från dataombudsmannens byrå hade dataombudsmannen i mars 2020 skickat en begäran om utredning i ärendet till den personuppgiftsansvarige. Under samma månad hade den personuppgiftsansvarige bemött begäran om utredning, varefter klaganden hade lämnat in sitt bemötande. I sitt bemötande hade klaganden emellertid utvidgat sitt ärende, och ärendets utredning måste därför fortgå.

Enligt dataombudsmannens byrå hade förlängningen av behandlingstiden orsakats av att antalet ärenden som var under behandling vid byrån hade ökat avsevärt. Samtidigt hade man varit tvungen att omorganisera arbetsuppgifterna vid byrån bl.a. på grund av omsättning bland personalen. De ovan nämnda omständigheterna hade bidragit till en anhopning av ärenden. Ändringar i lagstiftningen hade också bidragit till anhopningen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att det inom laglighetskontrollpraxisen av hävd har ansetts att allmänna orsaker som hänför sig till knappa resurser inte berättigar till avvikelse från det lagstadgade kravet på att ärendena ska behandlas utan dröjsmål. Behandlingen av klagandens ärende hade pågått i nästan ett år och åtta månader vid dataombudsmannens byrå. Ärendets behandlingstid var oskäligt lång, i synnerhet med beaktande av ärendets natur. Klagandens ärende var inte förenat med några särskilda omständigheter som skulle ha utgjort en förklaring till den långa behandlingstiden (OKV/586/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Linda Harjutsalo).

I det tredje fallet uppmärksammade biträdande justitiekanslern dataombudsmannens byrå på att förfrågningar ska besvaras utan dröjsmål och på att ärendena likaså ska behandlas utan dröjsmål. Behandlingen av ett klagomålsärende hade pågått i nästan ett år och tio månader vid dataombudsmannens byrå. Enligt biträdande justitiekanslerns

bedömning var behandlingstiden oskäligt lång, trots de omständigheter som förklarade den.

Vidare hade den e-postförfrågan som klaganden skickat till dataombudsmannens byrå besvarats först ca fyra månader efter det att den sänts och först efter att klaganden lämnat in ett klagomål till justitiekanslern. Enligt biträdande justitiekanslern hade det uppkommit ett oskäligt dröjsmål i samband med besvarandet av förfrågan (OKV/934/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Linda Harjutsalo).

I det fjärde fallet uppmärksammade biträdande justitiekanslern dataombudsmannens byrå på att ärendena ska behandlas och förfrågningar besvaras utan dröjsmål. Dessutom uppmärksammade han behandlingen av dokumentbegäranden. Klagandens ärenden hade inletts vid dataombudsmannens byrå år 2018. Ett av ärendena hade ännu inte avgjorts vid den tidpunkt då klagomålet behandlades, medan de övriga ärendena hade avgjorts under år 2020. För ett av ärendenas del hade behandlingen pågått i nästan två år, och en del av ärendena hade varit under behandling i över två år. Vidare hade klagandens förfrågan inte besvarats, eftersom den av misstag inte hade noterats.

Enligt biträdande justitiekanslern hade behandlingstiden för klagandens ärenden varit oskäligt lång vid dataombudsmannens byrå. Biträdande justitiekanslern beaktade vid sin bedömning av dröjsmålet inom ramen för laglighetskontrollen de omständigheter som påverkat arbetet vid dataombudsmannens byrå, såsom flyttningen av byrån samt de avbrott i arbetet som orsakats av coronaepidemin. Byrån hade också vidtagit flera utvecklingsåtgärder.

Av den utredning som erhållits från dataombudsmannens byrå framgick det inte huruvida klagandens förfrågan hade besvarats. Besvarandet av klagandens förfrågan hade fördröjts oskäligt. De handlingar som nämndes i klagandens dokumentbegäran hade redan tidigare lämnats till klaganden, och klaganden borde ha underrättats om detta genom ett bemötande av begäran. Biträdande justitiekanslern ansåg att dataombudsmannens byrå hade underlåtit att iaktta principerna om god förvaltning vid besvarandet av förfrågningar och bemötandet av dokumentbegäranden (OKV/590/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Linda Harjutsalo).

Dessutom uppmärksammade också biträdande justitiekanslerns ställföreträdare dataombudsmannens byrå på att ärendena ska behandlas utan dröjsmål, i ett fall där behandlingen av klagandens ärende hade räckt över två år vid dataombudsmannens byrå och ärendet ännu inte hade avgjorts vid den tidpunkt då klagomålet behandlades. Klaganden hade ombetts lämna in en komplettering efter att ärendet varit anhängigt i ett år och 10 månader.

Enligt dataombudsmannens byrå hade ärendets behandlingstid påverkats av den tilläggsinformation som klaganden vid flera tillfällen lämnat i ärendet, vilket hade lett till att ärendets art och omfattning flera gånger hade ändrats efter att ärendet anhängiggjorts. Av utredningen framgick det också att ärendets beredare har bytts ut under den tid ärendet behandlades. Behandlingstiderna för ärendena vid byrån hade påverkats bl.a. av den ovan nämnda stora ökningen av antalet ärenden som var under behandling vid byrån och av de ändringar som gjorts i lagstiftningen.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det faktum att ärendet redan varit under behandling i drygt två år innebar att behandlingstiden var oskäligt lång, trots de omständigheter som dataombudsmannens byrå lyfte fram i sin utredning. Enligt hans bedöm-

ning hade ärendet inte behandlats utan ogrundat dröjsmål (OKV/1501/10/2020; ärendet föredrogs av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Linda Harjutsalo).

Besvarandet av förfrågningar

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade dataombudsmannens byrå på förvaltningslagens bestämmelser om adekvat behandling av ärenden. Klaganden hade inte fått något svar på de klagomål hen sänt till dataombudsmannens byrå, och inte heller fått något svar på sina senare förfrågningar om klagomålens behandling. Den förfrågan om behandlingen av klagandens anhängiga ärenden som framställdes av en föredragande vid justitiekanslersämbetet hade inte heller besvarats. Enligt dataombudsmannens utredning hade det inträffat fel vid byrån både när det gällde att besvara klaganden och när det gällde att svara på justitiekanslersämbetets förfrågning (OKV/116/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kostama).

Diskrimineringsombudsmannen

Behandlingen av en enskilds ärende som förvaltningsklagan

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade diskrimineringsombudsmannen på att det vid behandlingen av en förvaltningsklagan enligt förvaltningslagen är fråga om tillsyn över huruvida en myndighet, den som är anställd hos en myndighet eller någon annan som sköter en offentlig förvaltningsuppgift har handlat lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet. Diskrimineringsombudsmannen hade behandlat klagandens kontaktbegäran rörande diskriminering som en förvaltningsklagan trots att det var fråga om ett ärende som gällde en privat aktör, dvs. en tidning (OKV/59/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden

Långa behandlingstider

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade diskriminerings- och jämställdhetsnämnden på dess skyldighet att behandla ärendena utan dröjsmål.

Klaganden hade riktat kritik mot diskriminerings- och jämställdhetsnämndens behandlingstider. Enligt justitieministeriets utlåtande påverkades nämndens verksamhet år 2019 av frånvaro bland personalen och av bl.a. en vattenskada, som ledde till att anhopningen av ärenden inte kunde avhjälpas som planerat. Enligt nämndens utredning hade nämnden trots det ökade antalet ärenden inte i tid utökat sina resurser, som var knappa redan från förut. Med beaktande av att antalet ärenden hade ökat avsevärt och många ärenden var viktiga och svåra, var nämndens resurser uppenbart otillräckliga. Dessutom var det väntat att behandlingstiderna skulle förlängas också på grund av de restriktionsåtgärder som vidtogs under undantagsförhållandena i anslutning till coronaepidemin. Enligt justitieministeriet kan en genomsnittlig behandlingstid på över ett år anses vara för lång för en nämnd som är avsedd att vara ett rättsskyddsorgan med låg tröskel. Justitieministeriet uppgav att ministeriet skulle utreda olika alternativ för att ytterligare stärka nämndens resurser i syfte att förkorta behandlingstiderna.

Enligt biträdande justitiekanslern har det vid laglighetskontrollen i princip inte ansetts att knappa resurser kan anges som en godtagbar orsak till dröjsmål vid ärendenas behandling, utan det har ansetts att myndigheterna ska se till att behandlingstiderna hålls på en rimlig nivå genom effektiv arbetsledning, organisering av arbetet och utveckling av arbetssätten samt med andra till buds stående metoder för förbättring av arbetsgången. Diskriminerings- och jämställdhetsnämndens genomsnittliga behandlingstid på över ett år ansågs vara för lång. Behandlingen av det ärende som klaganden hänvisade till hade pågått i över två år, och ärendets behandling hade fördröjts vid nämnden. Enligt uppgifter från nämnden hade ärendet ännu inte blivit avgjort 16.7.2020.

Behandlingstiderna hade varit oskäligt långa och det hade uppkommit dröjsmål vid ärendenas behandling i nämnden. Biträdande justitiekanslern hade redan 20.6.2019 (i sitt svar i ärendet OKV/1933/1/2018) granskat nämndens behandlingstider och konstaterat att det med tanke på rättssäkerheten var oroväckande att diskriminerings- och jämställdhetsnämndens behandlingstider enligt nämndens egen uppfattning höll på att förlängas ytterligare.

Då man inom ramen för laglighetskontrollen bedömde huruvida det uppkommit ett dröjsmål vid behandlingen av klagandens ärende tog man hänsyn till de exceptionella omständigheter som inverkat på nämndens arbete. För en närmare uppföljning av behandlingstiderna ombads justitieministeriet utreda hur länge ärendena varit under behandling vid diskriminerings- och jämställdhetsnämnden, orsakerna till dröjsmålen samt hur de åtgärder som angetts i utlåtandet påverkat behandlingstiderna och vilka eventuella övriga åtgärder ministeriet ämnade vidta för att se till att behandlingstiderna är rimliga. Justitieministeriet ombads även redogöra för coronaepidemins inverkan på behandlingssituationen vid nämnden.

Justitieministeriet lämnade in den begärda utredningen, som var kompletterad med nämndens egen utredning. I utredningarna konstaterades det bl.a. att behandlingstiderna hade förlängts under år 2020, vilket coronaepidemin hade bidragit till. Enligt ministeriet verkade de planerade och genomförda åtgärderna dock vara ändamålsenliga, och en förkortning av behandlingstiderna var nära förestående. Av nämndens utredning framgick det att nämndens knappa personalresurser belastade personalen i synnerligen hög grad och gjorde nämnden sårbar. Denna långvariga situation hade lett till utmattning bland personalen. Man hade rekryterat mer både fast och tillfällig personal till nämnden, men på grund av personalavgångar var det totala antalet anställda vid nämnden fortfarande detsamma som år 2017.

Den genomsnittliga behandlingstiden för ärenden som avgjorts i nämndens sektioner och vid dess plenum hade kontinuerligt förlängts. Behandlingstiden hade till och med fördubblats på två år, och uppgick vid den aktuella tidpunkten redan till över ett och ett halvt år. Antalet ärenden som var under behandling hade också ökat. För att följa upp saken ombads justitieministeriet utreda hur länge ärendena var under behandling vid nämnden, orsakerna till dröjsmålen samt vilka åtgärder som skulle vidtas för att behandlingstiderna skulle hållas på en rimlig nivå och situationen vid nämnden förbättras, inklusive personalens arbetshälsa (OKV/576/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Linda Harjutsalo).

Inrikesförvaltningen

Av de klagomål som berörde inrikesförvaltningen riktade sig en stor del, i likhet med åren innan, mot polisens verksamhet. Klagomålen mot polisen var under verksamhetsåret fortfarande den mest omfattande kategorin av klagomål, följd av domstolsklagomålen. Under verksamhetsåret inleddes 399 polisklagomål, medan 382 sådana klagomål avgjordes. Antalet ökade klart från föregående år (2019), då 352 polisklagomål inleddes och 336 avgjordes. Största delen av både de inkomna och de avgjorda klagomålen gällde polisens verksamhet som förundersökningsmyndighet. Endast enskilda polisklagomål gällde covid-19-pandemin.

Åtgärder föranleddes i synnerhet av att förundersökningen hade fördröjts. Också bl.a. brister vid bemötandet av dokumentbegäranden och förfrågningar föranledde åtgärder. I de klagomål som inte föranledde åtgärder var det oftast fråga om att målsäganden var missnöjd med att ingen förundersökning hade inletts eller med att förundersökningen hade avbrutits.

Klagomål mot andra myndigheter inom inrikesförvaltningen anfördes betydligt mer sällan. De avgjorda klagomål som inte riktade sig mot polisen föranledde dock åtgärder i fall som gällde Migrationsverkets förfarande. Åtgärderna föranledd i synnerhet av att behandlingen hade fördröjts. I fyra klagomålsärenden som gällde dröjsmål vid behandlingen tilldelades Migrationsverket en anmärkning.

Justitiekanslerns avgörande om klagomålet gällande statsrådets beslut om gränsbevakning OKV/61/10/2020 redogörs för på sidorna 55 och 88.

Utlåtanden

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

- Utkastet till regeringsproposition med förslag till kompletterande lagstiftning om den europeiska gräns- och kustbevakningen (den europeiska gräns- och kustbevakningen) (OKV/1147/21/2020), se s. 94

Avgöranden

Polisen

Registrering av en brottsanmälan

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en polisinrättning på skyldigheten att registrera brottsanmälningar.

Klaganden kritiserade polisinrättningens förfarande, eftersom polisinrättningen hade meddelat att hens brottsanmälan inte skulle tas emot.

Biträdande justitiekanslern förenade sig med Polisstyrelsens uppfattning om att den skyldighet att registrera brottsanmälningar som föreskrivs i förundersökningslagen är ovillkorlig. Den avgörande faktorn är anmälarens egen uppfattning om ärendets art.

Den som tar emot anmälan, dvs. polisen, har inte prövningsrätt när det gäller att bedöma om anmälan ska registreras eller inte, om anmälaren vill göra anmälan. I oklara situationer har mottagaren av anmälan en stark utredningsskyldighet i ärendet.

Enligt biträdande justitiekanslern hade man vid polisinrättningen förfarit felaktigt i samband med registreringen av brottsanmälan. Polisinrättningen borde ha registrerat klagandens brottsanmälan. Polisinrättningen borde också ha bett klaganden precisera eller komplettera sin brottsanmälan ifall anmälan var bristfällig (OKV/334/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Linda Harjutsalo).

Dröjsmål vid en förundersökning

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade allvarligt en polisinrättning och den kriminalöverkonstapel som varit undersökningsledare i det aktuella fallet på att förundersökning ska förrättas utan ogrundat dröjsmål. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade polisinrättningen särskilt på att den ska se till att undersökningsbegärandena distribueras till undersökningsledarna. Polisinrättningen ska också följa ärendenas behandlingstider och övervaka att undersökningsbegärandena behandlas utan ogrundat dröjsmål.

Klaganden hade lämnat in en undersökningsbegäran i januari 2018. Den undersökningsledare som först förordnats för ärendet hade bedömt det som en s.k. icke-brådskande undersökningsbegäran, och den hade därför lämnats att vänta på behandling. Den första undersökningsledaren hade varit frånvarande från förbehandlingsenheten sedan juli 2018. I slutet av januari 2019 hade en ny undersökningsledare utsetts för ärendet. Klagandens undersökningsbegäran hade således i praktiken varit utan undersökningsledare från juli 2018 till utgången av januari 2019. Polisinrättningen hade motiverat dröjsmålet med att arbetsmängden varit stor, att det funnits ett behov av att prioritera vissa ärenden och att resurserna varit knappa. Även om behandlingen av undersökningsbegäran i sig hade pågått länge, ansåg både polisinrättningen och Polisstyrelsen att det med beaktande av ”ärendets art” dock inte varit fråga om ett förfarande som stred mot lag eller tjänsteplikt eller som annars varit klandervärt.

Vid den tidpunkten då polisinrättningen gav sin utredning i ärendet i oktober 2019 hade klagandens undersökningsbegäran varit under behandling i ca ett år och nio månader. Behandlingstiden för bedömningen av huruvida det fanns skäl att förrätta en förundersökning i ärendet kunde alldeles uppenbart anses ha varit för lång. Biträdande justitiekanslern ansåg att det inte hade lagts fram sådana giltiga grunder för dröjsmålet att förfarandet kunde anses godtagbart. Det hade inte framkommit några sådana särskilda omständigheter i ärendet som skulle ha visat att ärendet varit exceptionellt invecklat eller annars förklarat den långa behandlingstiden. I mars 2020 hade det slutligen beslutats att en förundersökning skulle genomföras i klagandens ärende. Mot denna bakgrund kunde det konstateras att det inte var möjligt att på ett juridiskt hållbart sätt motivera det uppenbara dröjsmålet med en hänvisning till ”ärendets art” (OKV/637/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Räty).

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en polisinrättning på att förundersökning ska förrättas utan dröjsmål.

Behandlingen av klagandens brottmål hade inte pågått länge vid polisinrättningen, men åtalsrätten hade preskriberats under den tid förundersökningen av det misstänkta brottet pågick, varför klaganden inte längre hade möjlighet att föra ärendet till domstolen för bedömning. Undersökningsbegäran hade framställts mycket nära den tidpunkt då åtalsrätten för det misstänkta brottet preskriberades, men å andra sidan var det inte fråga om ett exceptionellt omfattande eller annars utmanande brottmål. Polisen hade känt till parterna men hade inte vidtagit åtgärder i ärendet eller varit i kontakt med målsäganden. Undersökningsledaren hade bytts tre gånger under förundersökningen.

I sista hand är det undersökningsledaren som bär ansvaret för att förundersökningen förrättas tillräckligt snabbt. Arbetsgivaren är dock skyldig att övervaka att resurserna används på ett ändamålsenligt sätt och se till att det ordnas tillräcklig kontroll för att säkerställa att åtalsrätten för brott inte preskriberas under den tid förundersökningen pågår, inte heller i sådana situationer där ärendenas handläggare av personaladministrativa orsaker byts ut mitt under behandlingen (OKV/255/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en polisinrättning på vikten av att förundersökning och de preliminära åtgärder som föregår förundersökning utförs utan dröjsmål. Han påminde om att cheferna för polisförvaltningen ska övervaka och styra arbetet för den personal som lyder under dem, så att uppgifterna för den som utreder ett brottmål vid behov kan överföras på en annan person.

I ett ärende som gällde en brottsanmälan hade det tagit tre år innan undersökningsledaren hade fattat ett förundersökningsbeslut, där det bestämdes att det inte fanns skäl att misstänka brott och att förundersökning inte skulle förrättas. Den anmälan som var föremål för preliminär utredning hade varit mer arbetskrävande än vanligt och omfattade en rätt stor mängd dokument. Under den preliminära utredningen hade utredaren varit länge sjukskriven, och enligt undersökningsledaren hade det inte kunnat anvisas en tillräckligt sakkunnig och erfaren utredare för uppgiften. Undersökningsledaren hade därför till slut själv börjat utföra de förhörs- och utredningsuppgifter som normalt hör till utredaren (OKV/963/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tom Smeds).

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en polisinrättning på att förundersökning och de åtgärder som föregår förundersökningen ska utföras utan dröjsmål.

Biträdande justitiekanslern förenade sig med den uppfattning som Polisstyrelsen framfört i sitt utlåtande om att det i det aktuella ärendet gällande anmälan om förundersökning hade förflutit onödigt lång tid fram till dess att förundersökningsåtgärder inleddes. De omständigheter som framkommit i fallet, resursbrist och personbyten, är inte godtagbara orsaker till onödiga dröjsmål vid förundersökningen. Enligt de uppgifter som framgick av utredningarna verkade dröjsmålet snarare ha uppkommit till följd av omständigheter som hänförde sig till den allmänna organiseringen av polisinrättningens arbete än till följd av en enskild tjänstemans förfarande.

Polisen hade begärt ytterligare utredning av klaganden i det relativt omfattande egendomsbrottmålet först efter det att klaganden, nästan ett år efter det att undersökningsbegäran

gjorts, hade lämnat in ett klagomål till Polisstyrelsen, och polisinrättningens rättsenhet hade avgjort klagomålet. Polisen hade gjort bankförfrågningar först ca ett halvt år efter nämnda tidpunkt, dvs. ca ett och ett halvt år efter det att undersökningsbegäran gjorts. Vid den tidpunkt då anmälan registrerades hade det dessutom funnits en risk för att åtalsrätten för brottet skulle preskriberas åtminstone i fråga om den grundläggande formen av det brott som antecknats som rubrik i anmälan. När biträdande justitiekanslern avgjorde klagomålet hade det redan gått över tre år sedan brottsanmälan gjordes, även om förundersökningen nu verkade bli klar (OKV/736/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tom Smeds).

Försummelse av anmälningsskyldigheten och dröjsmål vid en förundersökning

Biträdande justitiekanslern delgav en polisinrättning och Polisstyrelsen sina synpunkter på polisens skyldighet att göra en underrättelse till justitiekanslersämbetet om att en domare misstänks ha gjort sig skyldig till lagstridigt förfarande i sin tjänsteutövning.

Biträdande justitiekanslern undersökte ärendet på eget initiativ. I samband med behandlingen av ett klagomålsärende konstaterades det att polisinrättningen fortfarande hade ett obehandlat ärende som gällde en undersökningsbegäran rörande en tingsdomare som gjorts 2016. I justitiekanslersämbetets ärendehanteringssystem hittades inte polisens underrättelse om det brott som kommit till polisens prövning och som gällde ett misstänkt lagstridigt förfarande av en domare i tjänsteutövning. Enligt anvisningarna ska polisen utan dröjsmål underrätta justitiekanslersämbetet om ett sådant ärende när den har fått kännedom om det, oberoende av om tröskeln för förundersökning enligt polisens åsikt överskrids eller inte.

Enligt biträdande justitiekanslern kunde Polisstyrelsens utlåtande tolkas så att Polisstyrelsen ansåg att anmälningsskyldigheten delvis hade uttryckts otydligt i anvisningarna. Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid att Polisstyrelsen själv har möjlighet att förtydliga sina anvisningar så att de motsvarar justitiekanslerns uttalande i saken.

Av de utredningar som inhämtats i ärendet framgick också att den undersökningsledare som tidigare ansvarat för ärendet hade varit medveten om polisens underrättelseskyldighet. Hen hade dock haft den uppfattningen att underrättelseskyldigheten endast gäller sådana ärenden där det finns skäl att misstänka att tröskeln för förundersökning har överskridits.

Biträdande justitiekanslern delgav dessutom polisinrättningen sina åsikter om att förundersökningen och de preliminära åtgärder som föregår den ska genomföras utan dröjsmål och bad polisinrättningen meddela justitiekanslersämbetet när de undersökningsbegäranden som ännu var obehandlade i ärendet har slutbehandlats (OKV/5/50/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

En undersökningsbegäran behandlades inte på behörigt sätt

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en kriminalkommissarie vid en polisinrättning på behörigt förfarande vid utredningen av ett brott som misstänktes ha begåtts av en polisman, behandlingen av begäranden om information och ärenden rörande förvaltningsklagan samt på kraven på god förvaltning när det gäller att svara på skrivelser.

Enligt klaganden hade det inte tillräckligt tydligt framgått av ett förundersökningsbeslut huruvida förundersökning hade genomförts i ärendet eller inte. Ärendet handlade om huruvida klagandens ärende gällde ett brott som misstänktes ha begåtts av en polisman eller en begäran om information och/eller en klagan. Det undersöktes också om klaganden hade fått sin sak behandlad på behörigt sätt hos myndigheten.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det ifall det inte varit klart för den kriminalkommissarie som behandlat ärendet huruvida klagandens ärende gällde en brottsanmälan eller en klagan, skulle ha varit befogat att hänvisa ärendet till polisinrättningens rättsenhet, som i egenskap av behörig enhet för laglighetskontroll vid polisinrättningen beslutar vilket förfarande som är lagligt och behörigt vid behandlingen av ett ärende och behandlar ärenden som berör klagan över polisens förfarande. I den oklara situationen skulle det också ha varit motiverat att höra klagandens ståndpunkt i frågan.

Vid polisenheterna ska det stå klart vem som bedömer om en brottsanmälan i ett enskilt ärende ska registreras i enlighet med den s.k. polisbrottsanvisningen eller om ärendet ska prövas enligt det förfarande som gäller klagan.

Det kunde också ha funnits skäl att överföra ärendet till det s.k. polisbrottsförfarandet, så att ärendets behandling skulle ha avbrutits vid polisinrättningen i fråga och överförts till dåvarande Riksåklagarämbetet för prövning och för eventuellt inledande av förundersökning i enlighet med Polisstyrelsens anvisningar.

I vilket fall som helst var det klart att åklagaren ska vara undersökningsledare för ett brott som misstänks ha begåtts av en polisman och att förundersökningen av ett brott som misstänks ha begåtts av en polisman inte kan förrättas vid samma polisinrättning där polismannen själv arbetar. Kriminalkommissarien hade inte haft behörighet att fatta beslut om förundersökning i ärendet. Kriminalkommissariens beslut uppfyllde inte heller de innehållsmässiga krav som förundersökningslagen ställer på ett beslut om förundersökning och inte heller det krav på gott språkbruk som föreskrivs i förvaltningslagen, om det skulle ha ansetts vara fråga om något annat än ett förundersökningsärende.

Ifall kriminalkommissarien skulle ha betraktat klagandens skrivelse till polisinrättningen som en begäran om information, vilket polisinrättningen dryftade i sitt utlåtande, borde begäran ha behandlats enligt det förfarande som föreskrivs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Detta hade inte skett i klagandens fall.

Biträdande justitiekanslern ansåg att ärendet var av principiell och juridisk betydelse. Klaganden hade åtminstone inte vid den tidpunkt då klagomålet anfördes fått något klart eller begripligt besked om sitt ärende. Kriminalkommissarien hade åtminstone i formellt avseende behandlat ärendet som ett brottmål där en polis misstänktes för brott, vilket hen inte hade territoriell eller materiell behörighet för (OKV/71/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Felaktigt förfarande vid behandlingen av undersökningsbegäran samt besvarandet av en förfrågning och bemötandet av en dokumentbegäran

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Polisstyrelsen på iakttagandet av principerna för god förvaltning vid överföringen av ärenden och vid besvarandet av förfrågningar, samt uppmärksammade riksåklagarens byrå på iakttagandet av offentlighetslagens bestämmelser vid bemötandet av dokumentbegäranden. Enligt biträdande jus-

titiekanslern ska en myndighet behandla ärenden som hör till dess behörighet på adekvat och omsorgsfullt sätt.

Klaganden hade skickat Polisstyrelsen en undersökningsbegäran, som innefattade en brottsanmälan gällande en polisman. Polisstyrelsen hade tolkat skrivelsen som en klagan och skickat den till polisinrättningen för utredning. Polisstyrelsen hade inte agerat tillräckligt omsorgsfullt, eftersom klagandens skrivelse som rubricerats som en undersökningsbegäran inte hade betraktats som en brottsanmälan. Polisstyrelsen hade inte heller underrättat klaganden om att hens ärende hade överförts till polisinrättningen för behandling.

Polisinrättningen hade å sin sida överfört klagandens skrivelse vidare till riksåklagarens byrå. Klaganden hade emellertid aldrig informerats om att hens undersökningsbegäran hade överförts till riksåklagarens byrå. Polisstyrelsen hade inte heller besvarat klagandens senare förfrågan.

Enligt biträdande justitiekanslern borde klaganden inte ha fått lämnas ovetande om vad som hade hänt med den undersökningsbegäran och förfrågning som hen sänt till Polisstyrelsen. Klagandens ovisshet hade ökat på grund av att avgörandet rörande undersökningsbegäran inte hade sänts till klaganden för kännedom, eftersom hen inte var part i ärendet (OKV/96/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Linda Harjutsalo).

En specificerad begäran om information behandlades inte på behörigt sätt vid en polisinrättning

Biträdande justitiekanslern delgav med tanke på framtiden en polisinrättning det han i sitt avgörande yttrat om korrekt behandling av dokumentbegäranden och god informationshantering, och bad polisinrättningen sända en ny anvisning om bemötandet av informationsbegäranden till justitiekanslersämbetets registratorskontor.

Klaganden hade lämnat in en specificerad begäran om information till polisinrättningen. Biträdande justitiekanslern konstaterade att kriminalkommissarien inte i tillräcklig utsträckning hade utrett det ärende som avsågs i begäran och att polisinrättningen inte hade behandlat klagandens begäran på det sätt som offentlighetslagen förutsätter. Det hade inte utretts om kriminalkommissarien överhuvudtaget hade bemött begäran på det sätt som framgick av den utredning som hen lämnat till polisinrättningen. Svaret hade inte sparats i polisinrättningens ärendehanteringssystem.

Biträdande justitiekanslern beaktade vid bedömningen av ärendet som helhet att polisinrättningen i sitt utlåtande hade meddelat att den inom en nära framtid kommer att utarbeta en anvisning om hur begäranden om information ska bemötas, där det bl.a. anges hur svaren ska arkiveras (OKV/60/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Dröjsmål vid besvarandet av förfrågningar

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en polisinrättning på att principerna för god förvaltning ska iakttas vid besvarandet av förfrågningar. Klaganden hade sänt förfrågningar till Polisstyrelsen i juni och september 2019. Dessutom hade inrikesministeriet överfört en förfrågan som inkommit till ministeriet i juli 2019 till Polisstyrelsen. Polisstyrelsen hade i sin tur överfört alla förfrågningar till den behöriga polisinrättningen, som i september 2019 hade underrättat klaganden om att någon förundersökning inte skulle inledas i ärendet.

Klaganden hade fått svar på sina förfrågningar ca två månader efter sina första förfrågningar, vilket i sig inte kan anses vara oskäligt. Enligt Polisstyrelsens anvisningar skulle det ha hört till den polisenhet till vilken ärendet överförts att underrätta om att ärendet tagits upp till behandling.

Enligt biträdande justitiekanslern kunde det i en situation där klaganden skickat flera förfrågningar till olika instanser inte anses vara tillräckligt att en undersökningsbegäran registrerats i ärendet och att beslut fattats om avslutande av förundersökningen. Klaganden borde på behörigt sätt ha underrättats om att ärendet var anhängigt och om att förfrågningarna hade överförts till polisinrättningen för behandling. Polisinrättningen hade inte iakttagit principerna om god förvaltning vid besvarandet av förfrågningarna (OKV/21/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Linda Harjutsalo).

Behandlingen av ett klagomål gällande en polisman vid en polisinrättning

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en polischef och en biträdande polischef på vikten av att iaktta noggrannhet och trygga skyddet mot självinkriminering vid behandlingen av en förvaltningsklagan.

Polisstyrelsen hade överfört en klagan som gällde en polismans förfarande till polisinrättningen. Biträdande polischefen hade tagit upp klagan till beredning, men överlämnat ärendet till en åklagarundersökningsledare vid dåvarande Riksåklagarämbetet för bedömning, eftersom det i klagan hade nämnts att det borde väckas åtal mot polismannen. Ärendet gällande klagan hade införts i ärendehanteringssystemet i avvaktan på åklagarens ställningstagande.

Biträdande polischefen hade senare presenterat sitt förslag till avgörande av klagan för polischefen, men kom inte ihåg den begäran om bedömning som hen tidigare sänt till Riksåklagarämbetet. Polischefen avgjorde ärendet samma dag och avgörandet skickades till klaganden. Enligt biträdande polischefen skulle hen ha fattat beslut om att klagan skulle förfalla, om hen hade kommit ihåg att ärendet var under behandling vid Riksåklagarämbetet. Häradsåklagaren, som var undersökningsledare i ärendet, fattade beslut om att ingen förundersökning skulle förrättas i ärendet.

Efter att ha fått kännedom om beslutet upptäckte biträdande polischefen att den polisman som nämnts i åklagarens beslut förblivit okänd, och skickade polisinrättningens avgörande av klagan till den häradsåklagare som fattat förundersökningsbeslutet och bad åklagaren bedöma huruvida polismannens identitet, som framkommit vid behandlingen av klagan, påverkade förundersökningsavgörandet. Häradsåklagaren fattade ett nytt förundersökningsbeslut där det konstaterades att det fortfarande inte fanns skäl att misstänka brott i ärendet.

Biträdande justitiekanslern ansåg att det varit inkorrekt att behandlingen av förvaltningsklagan fortgått efter att ärendet redan inletts som ett polisbrottmål hos åklagaren. De parallella behandlingarna hade orsakat onödigt administrativt arbete och förvirring samt äventyrat skyddet mot självinkriminering. Den polisman som varit föremål för förvaltningsklagan hade hörts under skyldighet att hålla sig till sanningen. Utsagan hade emellertid fogats till åklagarens polisbrottsutredning, där den misstänkte ska omfattas av skyddet mot självinkriminering. I det aktuella fallet kunde det dock inte visas att biträdande polischefens förfarande i slutändan kränkt polismannens rättsskydd (OKV/740/10/2020; ären-

det avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tom Smeds).

Sakligheten i en polisinrättnings Twitterkommunikation

Biträdande justitiekanslern framförde sin uppfattning om hur sammanhanget mellan, bakgrunden för och syftet med en polisinrättnings meddelanden samt deras ursprung har presenterats i en Twitterkommunikation. Enligt klaganden var de uttryck som polisen använt i Twitterkommunikationen olämpliga.

Biträdande justitiekanslern beaktade i sin bedömning bl.a. den talspråkliga karaktären hos kommunikationen i kommunikationstjänsten Twitter samt det faktum att den i klagomålet avsedda polisinrättningens Twittermaraton hade varit klart avgränsad tidsmässigt och avvikande till sitt tema. Man hade också på förhand informerat allmänheten om Twittermaratonet, och meddelandena hade inte äventyrat någons privatliv. Till polisväsendets vardag hör att informera om ärenden och fenomen inom dess förvaltningsområde samt att delta i samhällsdebatten. Även tjänstemän omfattas av yttrandefrihet.

Enligt biträdande justitiekanslern skulle det emellertid ha funnits skäl att tydligt lyfta fram att det inte var polisens eget val av ord i alla meddelanden, utan en del hade hämtats ur nödcentralsmeddelanden. Ryckta ur sitt sammanhang, men kopplade till polisen, kunde de föranleda missförstånd. För att man skulle ha kunnat undvika detta borde man i Twitterkommunikationen särskilt ha uppmärksammat hur meddelandenas sammanhang, bakgrund, syfte och ursprung presenterades (OKV/253/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Linda Harjutsalo).

Språket på identitetskort

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att utformningen av identitetskortens text inte i alla avseenden uppfyller kravet på likvärdig behandling av nationalspråken, som tryggas i grundlagen och i språklagen. Biträdande justitiekanslern delgav Polisstyrelsen sin uppfattning. I två klagomål kritiserades den språkliga utformningen av identitetskort som beviljas vuxna finländare. Av den inhämtade utredningen framgick det att den svenskspråkiga rubriken på identitetskortet är skriven med klart mindre och svagare typsnitt än den motsvarande finskspråkiga rubriken på samma kort. I praktiken har man på korten till denna del likställt svenska språket med ett främmande språk, dvs. engelskan.

Biträdande justitiekanslern hänvisade till grundlagens och språklagens bestämmelser om officiell tvåspråkighet i Finland och om att nationalspråken är jämställda med varandra. Det allmänna ska tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder. Myndigheterna ska i sin verksamhet självmant se till att individens språkliga rättigheter tillgodoses i praktiken.

Även om det inte skulle kunna påvisas sådana faktiska menliga verkningar av det mindre och svagare svenskspråkiga typsnittet som nämnts i beslutet, konstaterade biträdande justitiekanslern att frågan är symbolisk och principiellt viktig med tanke på tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna. Att myndigheterna använder det svenska språket på identitetskortet på samma sätt som finskan har ett viktigt egenvärde.

Biträdande justitiekanslern betonade därutöver att identitetskortet i sig även är ett tecken på en persons anknytning till Finland och det finländska samhället. Kortet bekräftar på sitt sätt

officiellt och synligt detta för andra såväl i Finland som utomlands. Det faktum att båda språken används på samma sätt på identitetskortet och att det svenska språket ges en sådan likvärdig ställning som tryggas i grundlagen blir då en praktisk bekräftelse på att det allmänna tryggar tvåspråkigheten i Finland och vars och en rätt att oavsett modersmål använda sitt eget språk, på ett sätt som gör att detta tydligt kan skönjas i vardagen och så att det framgår att saken anses viktig (OKV/79/10/2020 och OKV/166/10/2020; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

Innehav och återlämnande av en asylsökandes handlingar

Grunderna för omhändertagande och innehav av handlingar som styrker identiteten hos en person som anlänt som asylsökande, de tillämpliga bestämmelserna och de korrekata förfarandena verkade inte entydiga för polismyndigheterna, vilket hade föranlett avsevärda oklarheter i praktiken.

I februari 2018 hade polisen vägrat återlämna klagandens makes identitetskort och körkort som polisen omhändertagit efter att klagandens make ansökt om internationellt skydd vid årsskiftet 2015–2016. Polisinrättningen hade meddelat att handlingarna skulle hållas i polisens besittning för att säkra verkställigheten, eftersom det hade beslutats att sökanden skulle avvisas och besvären som gällde avlägsnande ur landet fortfarande var under behandling vid förvaltningsdomstolen. Klagandens make hade senare år 2017 ansökt om uppehållstillstånd på grund av familjeband. Uppehållstillståndsärendet hade inte ännu avgjorts genom ett lagakraftvunnet beslut.

Enligt biträdande justitiekanslern kunde klagandens makes omhändertagna handlingar inte betraktas som resehandlingar, och omhändertagandet av dem kunde inte motiveras med utlänningslagens bestämmelse om säkringsåtgärder. Polisinrättningen hade haft rätt att omhänderta handlingarna för att utföra polisundersökning, men polisen hade rätt att inneha handlingarna för att granska dem bara så länge det var nödvändigt med tanke på den åtgärd som utfördes vid polisundersökningen.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade polisinrättningen på de synpunkter som framförts om bedömningen av grunderna för innehav av de handlingar som avsågs i klagomålet och om behandlingen av begäran om återlämnande. När en myndighet omhändertar en enskild persons egendom och innehar den, ska detta grunda sig på lag. Vid förfarandet ska man också noggrant iaktta de principer om minsta olägenhet, ändamålsbundenhet och proportionalitet som framgår av utlänningslagen, polislagen och tvångsmedelslagen samt på ett mer allmänt plan av grundlagen och förvaltningslagen. Det ska finnas klara grunder för omhändertagande och innehav av handlingar. Grunderna ska vara lätta att reda ut och vid behov kunna ifrågasättas.

Beslutet om att inte återlämna klagandens makes handlingar i enlighet med Migrationsverkets begäran i samband med delgivningen av det negativa beslutet innebar en inskränkning av partens rättigheter. Polisinrättningen borde ha meddelat ett särskilt beslut eller förordnande om saken. Senast i det skede då klaganden hade framställt begäran om återlämnande av handlingarna till polisinrättningen borde ett motiverat överklagbart beslut ha fattats om innehav och vägran att återlämna handlingarna.

Bestämmelserna och myndighetsanvisningarna om omhändertagande, innehav och därmed anknutna förfaranden i fråga om handlingar tillhörande personer som sökt internationellt skydd ska vara tydliga och tillämpas enhetligt. Inrikesministeriet ombads lägga fram sin allmänna bedömning av bestämmelserna om omhändertagande och innehav av andra handlingar än uppenbara resehandlingar tillhörande personer som ansöker om internationellt skydd, samt sin bedömning av förfarandena rörande handlingarna, inklusive möjligheterna till ändringssökande. Ministeriet ombads också bedöma hur tydliga, konsekventa och enhetliga de tillämpliga bestämmelserna är samt framföra sin synpunkt på huruvida det finns skäl att förtydliga eller precisera bestämmelserna eller anvisningarna (OKV/23/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Räty).

Inrikesministeriet konstaterade i sitt utlåtande att den gällande lagstiftningen inte nödvändigtvis är fullständig på denna punkt, och Polisstyrelsen borde därför dryfta de anvisningar som finns för polisen t.ex. genom att komplettera anvisningarna med uppgifter om förfarandena vid omhändertagande av andra handlingar än uppenbara resehandlingar, för att säkerställa att myndigheterna agerar enhetligt och för att trygga asylsökandenas rättsskydd. I anvisningarna borde man också bedöma klarheten i utlänningslagens och polislagens bestämmelser om polisundersökning med beaktande av begreppet ”annan handling” som används i regeringens proposition med förslag till utlänningslag, i förhållande till s.k. starka resehandlingar (t.ex. pass och visum). Inrikesministeriet sände sitt utlåtande till Polisstyrelsen för kännedom och bad Polisstyrelsen utvärdera anvisningarna om saken samt sända en ny och/eller kompletterad anvisning till inrikesministeriet.

Migrationsverket

Dröjsmål vid behandlingen

Biträdande justitiekanslern gav Migrationsverket en anmärkning på grund av lagstridigt förfarande i ett fall där verket hade överskridit den föreskrivna maximala behandlingstiden på 90 dagar vid behandlingen av uppehållstillstånd för en studerande med ca sex månader. Den maximala behandlingstiden hade överskridits redan innan ansökan hade börjat behandlas.

Ärendet hade enligt Migrationsverkets egen uppfattning varit enkelt och klart. Ansökan skulle i sig ha kunnat avgöras snabbt, eftersom avgörandet var uppenbart negativt på grund av att sökanden hade lämnat in ett förfalskat dokument. Trots att verket hade hänvisat till att dess resurser var knappa, kunde det enligt biträdande justitiekanslern också påvisas brister i hur arbetet var organiserat.

Beslutet sändes till inrikesministeriet för kännedom (OKV/67/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Räty).

Biträdande justitiekanslern gav Migrationsverket en anmärkning på grund av lagstridigt förfarande vid behandlingen av asylansökningar och ansökningar om uppehållstillstånd. Migrationsverket hade klart och utan lagenliga grunder överskridit de maximala behandlingstider som anges i lagen. Behandlingen av klagandens asylansökan hade pågått vid Migrationsverket i drygt sju månader från det att ansökan lämnades in. Den maximala behandlingstid som föreskrivs i lagen hade överskridits med något över en månad. Migrationsverket hade i sin utredning inte lagt fram några grunder för att ärendets behandling hade fördröjts.

Behandlingen av klagandens ansökan om uppehållstillstånd på grund av arbete hade pågått

i 10,5 månader. Den maximala behandlingstiden för ansökningar om uppehållstillstånd på grund av arbete som anges i lagen överskreds med över ett halvt år. Efter arbets- och näringsbyråns positiva delavgörande hade behandlingen överförts till asylenheten. Ytterligare utredning hade emellertid begärts först åtta månader efter delavgörandet. Enligt biträdande justitiekanslern måste denna tid uppenbart anses vara för lång med beaktande av att den maximala behandlingstiden enligt huvudregeln i lagen är fyra månader. Den praxis som Migrationsverket iakttagit fram till utgången av år 2019, som innebar att separata ansökningar om uppehållstillstånd behandlades och avgjordes vid asylenheten samtidigt som asylansökan, hade bidragit till dröjsmålet.

Beslutet sändes till inrikesministeriet för kännedom (OKV/537/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Räty).

Biträdande justitiekanslern gav Migrationsverket en anmärkning på grund av att verket inte hade behandlat en ansökan om internationellt skydd utan ogrundat dröjsmål. Klagandens asylansökan hade varit anhängig vid Migrationsverket redan i över två år och sju månader efter det att förvaltningsdomstolen hade återsänt den för ny behandling.

Biträdande justitiekanslern ansåg att en så lång behandlingstid i ett ärende gällande internationellt skydd inte kunde vara skälig, eftersom det inte hade förekommit något avvikande, komplicerat eller arbetskrävande utredningsarbete i fallet. Han konstaterade att Migrationsverket inte kan låta sådana ärenden för vilka det inte i lag har föreskrivits någon exakt angiven maximal behandlingstid stå i kö i månader eller rentav i år i väntan på att bli behandlade.

I sin utredning hänvisade verket till anhopningen av ansökningar och bristen på resurser. Enligt biträdande justitiekanslern kunde det påvisas att det vid verket förekom brister i prioriteringen och uppföljningen av anhängiga ärenden.

Beslutet sändes till inrikesministeriet för kännedom (OKV/547/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Räty).

Biträdande justitiekanslern gav Migrationsverket en anmärkning efter att verket avsevärt överskridit den maximala behandlingstid som föreskrivs i lagen vid behandlingen av en ansökan om uppehållstillstånd för arbetstagare. Dessutom hade Migrationsverket försummat att behandla en ansökan om internationellt skydd utan ogrundat dröjsmål.

Behandlingen av klagandens ansökan om uppehållstillstånd på grund av arbete hade pågått i cirka 15 månader vid Migrationsverket, istället för högst fyra månader som föreskrivs i lag. Behandlingen av asylansökan hade pågått i cirka två år och fyra månader. I ärendet hade det inte uppdagats att det skulle ha förekommit något avvikande, komplicerat eller arbetskrävande utredningsarbete.

Dröjsmålet hade föranletts av Migrationsverkets tidigare praxis, som innebar att man strävade efter att behandla ansökan om uppehållstillstånd och asylansökan tillsammans trots att det i lagen hade föreskrivits en särskild maximal behandlingstid för behandlingen av ansökan om uppehållstillstånd.

Migrationsverket hänvisade i sin utredning till anhopningen av ansökningar och bristen på resurser. Enligt biträdande justitiekanslern kunde det dock även påvisas allvarliga brister i organiseringen av arbetet samt i prioriteringen och uppföljningen av anhängiga ärenden. Migrationsverket kan inte prioritera behandlingen av anhängiga nyare ansökningar och samtidigt låta sådana ärenden för vilka det

inte i lag har föreskrivits någon exakt angiven maximal behandlingstid stå i kö i månader eller rentav i år i väntan på att bli behandlade. Också i dessa ärenden är Migrationsverket skyldigt att behandla ärendena utan ogrundat dröjsmål, enligt de allmänna krav som anges i grundlagen och förvaltningslagen.

Beslutet sändes till inrikesministeriet för kännedom (OKV/108/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Räty).

Biträdande justitiekanslern konstaterade i de två sistnämnda ärendena (OKV/547/10/2020 och OKV/108/10/2020) att Migrationsverket bör sträva efter att organisera sin verksamhet så att den som uträttar ärenden vid verket får verkets tjänster på behörigt sätt och så att myndigheten kan utföra sina uppgifter på ett resultatrikt sätt. I de aktuella ärendena bad han Migrationsverket att meddela vilka åtgärder verket hade vidtagit för att utan ogrundat dröjsmål slutföra behandlingen av s.k. icke-prioriterade ansökningar om internationellt skydd.

Migrationsverket meddelade att verket förhåller sig allvarligt till grundlagens och förvaltningslagens bestämmelser om skyndsam behandling och till de synpunkter som biträdande justitiekanslern lyfte fram i sina beslut. I sitt meddelande presenterade verket åtgärder för prioritering av ärenden, personalarrangemang och utveckling av verksamheten.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade Migrationsverket allvarligt på dess skyldighet att iaktta den maximala behandlingstid som föreskrivs i lag för ansökningar om uppehållstillstånd.

Migrationsverket hade i ett fall överskridit den i lagen föreskrivna maximala behandlingstiden för behandlingen av uppehållstillstånd på grund av familjeband med ca fyra och en halv månad. Trots att verket hade hänvisat till brist på resurser kunde dröjsmålet också påvisas ha föranletts av brister i fråga om organiseringen av arbetet och uppföljningen av anhängiga ärenden. Klagandens makes ansökan hade tagits till prövning fyra månader efter det att den anhängiggjorts. Ansökan hade efter tilläggsutredningar stått i handläggarens arbetskö i två månader, varefter den hade överförts till arbetskön för ärenden som väntade på att bli avgjorda för ytterligare fem månader. Den i lagen föreskrivna maximala behandlingstiden på nio månader hade överskridits redan innan ansökan hade tagits ur kön för avgörande.

Beslutet sändes till inrikesministeriet för kännedom (OKV/73/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Anu Räty).

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade Migrationsverket på myndigheternas skyldighet att behandla ärendena utan ogrundat dröjsmål.

Klagandens ansökan om uppehållstillstånd hade väntat på sin behandlingstur drygt ett år efter det att NTM-centralen hade fattat ett negativt delbeslut och de handlingar som behövdes för beslutsfattandet hade stått till Migrationsverkets förfogande. Klagandens tidigare ansökan om uppehållstillstånd hade avgjorts först över ett år efter att hens tidigare uppehållstillstånd hade löpt ut.

I klagandens ärende var det inte fråga om någon komplicerad eller omfattande ansökan som krävde utredning eller om att klagandens eget handlande skulle ha fördröjt ärendets behandling. Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare hade Migrationsverket inte behandlat klagandens ansökan om uppehållstillstånd utan ogrundat dröjsmål (OKV/540/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställ-

företrädare Petri Martikainen och föredrogs av Anu Räty).

Biträdande justitiekanslern ansåg att Migrationsverket i ett annat fall hade handlat lagstridigt vid behandlingen av de ansökningar om uppehållstillstånd för familjemedlemmar som avsågs i ett klagomål. Migrationsverkets behandlingstid hade avsevärt överskridit den tidsfrist på nio månader som föreskrivs i 69 a § i utlänningslagen. Biträdande justitiekanslern delgav Migrationsverket sin uppfattning om att behandlingen av ansökningar om uppehållstillstånd fördröjts i strid med lagen.

Enligt Migrationsverkets utredning hade den långa behandlingstiden i detta fall delvis berott på anhopningen av ärenden vid verket och delvis på brister i en enskild tjänstemans egen arbetshantering. Trots att utvecklingen varit positiv hopade sig ärendena enligt utredningen fortfarande med de personalresurser som stod till buds. Verket hänvisade till de anslag som anvisats verket för år 2020 och konstaterade att det fanns en risk för att behandlingstiderna skulle förlängas på nytt.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att han t.ex. i sitt beslut 5.9.2019 (OKV/1289/1/2018) har hänvisat till att det i laglighetskontrollspraxisen har ansetts vara vedertaget att orsaker som hänför sig till anhopning av arbete, organisering av arbeten, resursbrist eller delegering av behörighet inte berättigar till avvikelse från lagstadgade tidsfrister eller skyldigheter.

Vid justitiekanslersämbetet behandlades samtidigt ett ärende som tagits till prövning på eget initiativ rörande iakttagandet av behandlingstiderna för uppehållstillstånd vid Migrationsverket (OKV/530/70/2020). Därför ansåg biträdande justitiekanslern i detta sammanhang att det var en tillräcklig åtgärd att delge Migrationsverket sin ovan nämnda uppfattning om Migrationsverkets lagstridiga förfarande (OKV/56/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Biträdande justitiekanslern informerade Migrationsverket om sitt beslut där det konstaterades att verket hade överskridit den i lagen föreskrivna maximala nio månaders behandlingstiden för en ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband med tre dagar.

Migrationsverket hade inte hävdat att det förekommit några exceptionella omständigheter som orsakat dröjsmålet vid behandlingen av ansökan. Att behandlingen av ansökan fördröjts hade delvis berott på köer vid Finlands beskickning. Det hade varit motiverat att personligen höra sökanden för att avgöra ansökan. Migrationsverket hade i sitt svar till klaganden medgett att det obestridligen hade förlöpt för lång tid innan ärendet började behandlas, då behandlingen av ansökan vidtog 5,5 månader efter det att ärendet inletts. Verket hade i sitt svar beklagat det besvär som den långa behandlingstiden orsakat sökanden och klaganden (OKV/103/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Räty).

Biträdande justitiekanslern sände sitt avgörande som berörde överskridande av den lagstadgade maximala behandlingstiden för en ansökan om uppehållstillstånd till Migrationsverket för kännedom. Migrationsverket hade redan bemött klagandens klagomål i samma ärende och konstaterat att dröjsmålet berodde på att handläggaren begått ett mänskligt misstag. Verket hade också beklagat det besvär som klaganden och klagandens make lidit.

Migrationsverkets handläggare hade haft den felaktiga uppfattningen att den pågående prövotid som hänförde sig till klagandens arbetsavtal utgjorde en grund för att fördröja behandlingen av klagandens makes ansökan om uppehållstill-

stånd utöver den maximala behandlingstid som föreskrivs i lagen. Saken hade dock åtgärdats omedelbart när arbetsledningen fick kännedom om det, och ansökan hade avgjorts snabbt efter det. Behandlingen av den ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband som klagandens make lämnat in hade pågått 20 dagar längre än den lagstadgade maximala behandlingstiden på nio månader (OKV/387/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Räty).

Besvarandet av en förfrågning

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Migrationsverket på att myndigheternas rådgivningsskyldighet ska fullföljas på behörigt sätt. I det fall där verket inte per e-post hade gett det biträde som uträttat ärenden på en asylsökandes vägnar information om sökandens rätt att arbeta var verkets förfarande inte förenligt med förvaltningslagen, god förvaltningssed eller verkets egna anvisningar.

Migrationsverket hade besvarat klagandens förfrågan genom att konstatera att verket inte ger skriftlig information om asylsökandes rätt att arbeta. Det hör till arbetsgivarens uppgifter att kontrollera rätten att arbeta. Arbetsgivaren kunde försäkra sig om saken på Migrationsverkets servicenummer som då fortfarande var i bruk. I svaret hänvisades det dessutom till Migrationsverkets webbplats.

Enligt biträdande justitiekanslern kan en myndighet inte vägra att svara på en förfrågning som gäller en asylsökandes rätt att arbeta, om informationen begärs av personen själv eller av en person som denne har befullmäktigat till det. Den förfrågning som klaganden framställt per e-post borde i första hand ha besvarats per e-post genom att klaganden skulle ha getts den information som hen begärt eller hänvisats till en annan myndighet för att få information. Alternativt kunde man ha begärt en närmare redogörelse för fullmakten, ifall det rått oklarhet om den.

Biträdande justitiekanslern påminde om att en myndighet också är skyldig att se till att alla dess anställda känner till vilka förfaranden som är korrekta enligt lag, god förvaltningssed och eventuella interna anvisningar (OKV/804/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Räty).

Upphörandet av uppdraget att företräda en minderårig asylsökande

Biträdande justitiekanslern gjorde en framställning om att inrikesministeriet skulle vidta åtgärder för att förtydliga bestämmelsen om upphörande av uppdraget att företräda en minderårig asylsökande. Oklarheten i bestämmelsen uppmärksammades i en kommuns klagomål.

Justitiekanslern har, liksom biträdande justitiekanslern, rätt att lägga fram förslag till utveckling och ändring av bestämmelser och föreskrifter, om det vid övervakningen har upptäckts brister eller motstridigheter i dem eller om de inom rättsskipningen eller förvaltningen har lett till ovisshet eller avvikande tolkningar. Vid skötseln av sitt uppdrag övervakar justitiekanslern och biträdande justitiekanslern tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Enligt 43 § i mottagningslagen upphör företrädarens uppdrag när det i Finland förordnas en vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare för den som ska företrädas, dvs. barnet. Med någon annan laglig företrädare avses en intressebevakare inom barnskyddet. Omhändertagande kan dock inte anses motsvara den situation där en sådan intressebevakare som avses i barnskyddslagen har förordnats för barnet. I regel finns det inget behov av att utse en intressebevakare

inom barnskyddet i situationer där ensamkommande minderåriga asylsökande omhändertas. I dessa fall kan företrädaren fortsätta i sitt uppdrag på normalt sätt. Om det emellertid under barnskyddsprocessen finns något särskilt skäl att utse en intressebevakare upphör företrädaruppdraget.

I Migrationsverkets anvisning konstaterades det bl.a. att det oftast är bättre för barnet om den företrädare som förordnats med stöd av mottagningslagen förblir densamma så långt som möjligt. Rollen som intressebevakare inom barnskyddet är ofta mer begränsad än rollen som företrädare, och en intressebevakare kan inte föra en minderårigs talan i asylärenden. Av dessa orsaker ska det enligt anvisningen alltid noggrant övervägas huruvida det ligger i barnets intresse att uppdraget som företrädare upphör och en intressebevakare utses.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att anvisningen om upphörande av uppdraget som företrädare kan anses vara förenlig med minderåriga asylsökandes bästa och trygga deras grundläggande fri- och rättigheter. Anvisningen överensstämmer dock inte entydigt med ordalydelsen i mottagningslagen eller med motiveringen till paragrafen. Paragrafen och dess motivering är så pass förpliktande att man inte vid tolkningen kan komma fram till ett sådant slutresultat som framgår av Migrationsverkets anvisning och som är fördelaktigast ur de berörda barnens synvinkel.

Ordalydelsen i, motiveringen till och tillämpningspraxisen för 43 § i mottagningslagen är också enligt inrikesministeriet och social- och hälsovårdsministeriet mångtydiga och oklara. Iakttagandet av anvisningarna kan leda till en problematisk situation med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna för de berörda barnen. Enligt biträdande justitiekanslern bör man också beakta att det är fråga om mycket utsatta barn och att bestämmelserna om dem därför ska vara entydiga och förenliga med deras grundläggande fri- och rättigheter.

Biträdande justitiekanslern bad inrikesministeriet, som ansvarar för beredningen av mottagningslagen, meddela vilka åtgärder ministeriet vidtagit för att bereda ärendet (OKV/393/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Räty).

Inrikesministeriet meddelade preliminärt att ministeriet granskat olika alternativ för att förtydliga mottagningslagens bestämmelse om upphörande av uppdraget som företrädare. Det är möjligt att genomföra behövliga författningsändringar i form av ett särskilt projekt eller att förena uppdraget med ett annat lagberedningsprojekt som redan pågår. Även om det i princip är möjligt att göra behövliga ändringar i bestämmelsen om upphörande av företrädaruppdraget som ett separat projekt, är det enligt ministeriets migrationsavdelning mer ändamålsenligt att granska bestämmelserna om företrädarna som en helhet och göra alla behövliga ändringar inom ramen för ett och samma lagberedningsprojekt. I samband med lagberedningen ska man enligt ministeriet även beakta den lagberedning som sker på EU-nivå och de ändringsbehov som denna föranleder i den nationella lagstiftningen. Likaså bör man beakta den lagstiftning som hänför sig till arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde samt utvecklandet av företrädarsystemet som helhet.

Anvisningar om användning av en krypterad e-postförbindelse

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Migrationsverket på betydelsen av tillräckliga anvisningar om användningen av krypterad e-post. Han ansåg att det av den automatiska mottagningsbekräftelse som sänds efter det att ett e-postmeddelande tagits emot ska framgå

att länkar till krypterade meddelanden av informationssäkerhetsskäl inte kan öppnas vid Migrationsverket. Uppgifter och anvisningar om användningen av Migrationsverkets egen krypterade e-postförbindelse ska också läggas ut tillräckligt synligt och tydligt på verkets webbplats.

I ett fall hade klaganden under en vardag före tjänstetidens slut sänt ett brådskande klagomål till Migrationsverket via krypterad e-post och genast fått en automatisk mottagningsbekräftelse. Senare på kvällen, efter tjänstetidens slut, hade klaganden dock fått ett meddelande från Migrationsverkets registratorskontor om att verket av informationssäkerhetsskäl inte kunde öppna den länk till en extern webbplats som klaganden sänt.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att situationen var problematisk med tanke på skyddet för berättigade förväntningar och rättsskyddet för den som sänt meddelandet. Efter att ha fått mottagningsbekräftelsen hade klaganden ingen anledning att ifrågasätta huruvida det meddelande som hen sänt under tjänstetid hade mottagits vid Migrationsverket. Om det t.ex. hade varit fråga om den sista dagen för inlämnande av besvär, skulle det faktum att meddelandet inte mottagits ha kunnat leda till att besvären inkommit för sent och därmed till en rättsförlust. Enligt biträdande justitiekanslern var det särskilt viktigt att informera om det korrekta förfarandet också med tanke på att elektronisk ärendehantering och inlämnande av handlingar elektroniskt används allt oftare. I utlänningsärenden är det dessutom ofta fråga om sådana intressen anknutna till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som är mycket viktiga för kunderna (OKV/718/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Räty).

Finansförvaltningen

En stor del av de klagomålsavgöranden som gällde finansförvaltningen berörde den kommunala självstyrelsen. De åtgärdsavgöranden som berörde kommuner eller städer gällde bl.a. iakttagandet av offentlighetslagen vid behandlingen av dokumentbegäranden, publicering av sammanträdesmaterial i det allmänna datanätet samt en kommuns förfarande till den del kommunen hade annonserat ett informations- och diskussionsmöte endast i Facebook. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade i ett avgörande en kommunfullmäktigeordförande på de grunder för jäv för fullmäktigeledamöter som anges i kommunallagen och på bedömningen av dem. Enligt avgörandet ska det finnas ett objektivt konstaterbart skäl till att en ledamots opartiskhet äventyras. Kommunfullmäktiges ordförande hade förfarit felaktigt när hen bedömt sig vara jävig och utan grund avlägsnat sig från kommunfullmäktiges sammanträden.

I flera klagomål riktades det kritik mot magistraters och intressebevakares förfarande. I sina åtgärdsavgöranden ansåg biträdande justitiekanslern bl.a. att omsättningen av intressebevakare inte får äventyra huvudmannens rättigheter och att det med tanke på huvudmannens intresse och intressebevakarens rättsskydd är nödvändigt att årsredovisningarna granskas utan dröjsmål. I ett avgörande konstaterade biträdande justitiekanslern att magistratens förfarande inte var förenligt med principen om skydd för berättigade förväntningar. Biträdande justitiekanslern delgav Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, som inledde sin verksamhet 1.1.2020, sina avgöranden gällande magistraternas och intressebevakarnas förfarande.

I ett avgörande som gällde ett regionförvaltningsverks förfarande vid behandlingen av jävsfrågor konstaterade biträdande justitiekanslern att regionförvaltningsverket vid behandlingen av klagomål och övervakningen inte kategoriskt och ovillkorligen haft rätt att vägra behandla jävsfrågor med åberopande av sin avsaknad av behörighet. I andra avgöranden uppmärksammades ett regionförvaltningsverk bl.a. på dröjsmål vid behandlingen av ärenden.

Utlåtanden

Slutrapporten av den arbetsgrupp som dryftat en revidering av personbeteckningen

Justitiekanslern ansåg i sitt utlåtande om slutrapporten av den arbetsgrupp som dryftat en revidering av personbeteckningen att det finns starka skäl att förorda en övergång till en könsneutral personbeteckning som inte innefattar födelsetid eller andra personuppgifter. Den föreslagna

lösningen uppfyller väl det krav på minimering av behandlingen av personuppgifter som ställs i den allmänna dataskyddsförordningen och gör det möjligt att använda beteckningen utan att den i sig ger den som behandlar beteckningen sådana uppgifter som annars inte behövs med tanke på behandlingen. Justitiekanslern understödde också målet att göra det lättare att skapa en personbeteckning även för andra än finska medborgare.

Justitiekanslern ansåg däremot inte att det föreslagna tillvägagångssättet var lyckat med tanke på den praktiska myndighetsverksamheten, där varje myndighet i varje betjäningssituation i enskilda fall skulle vara tvungen att bedöma om den metod för personidentifiering som använts vid skapandet av beteckningen varit tillräckligt tillförlitlig och utifrån denna bedömning besluta om beteckningen kan användas för att identifiera personen i samband med den aktuella tjänsten. Tillvägagångssättet skulle medföra en helt ny bedömningsskyldighet för myndigheterna, som tjänstemännen inte nödvändigtvis har faktisk kompetens för. Då tillvägagångssättet förutsätter information om hur identiteten har fastställts när beteckningen skapades, skulle man i samband med användningen av beteckningen i regel bli tvungen att behandla uppgifter som eventuellt mycket väl kunde röja personens bakgrund och situation, vilket å sin sida skulle strida mot den ovan nämnda principen om minimering av behandlingen av personuppgifter.

Justitiekanslern uppmärksammade dessutom behovet av att vid den fortsatta beredningen av propositionen ytterligare fördjupa bedömningen av propositionens konsekvenser för dataskyddet med tanke på olika situationer där personuppgifter behandlas och med avseende på målet att förbättra skyddet mot identitetsstölder. Propositionen behöver vid den fortsatta beredningen behandlas också genom förhandlingsförfarande mellan staten och kommunerna, på grund av dess omfattande konsekvenser för informationsförvaltningen och omfattande kostnadskonsekvenser (OKV/268/21/2020; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Utredning för förbättring av informationssäkerheten och dataskyddet inom kritiska branscher

Justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande om mellanrapporten om förbättring av informationssäkerheten och dataskyddet inom kritiska branscher att han förordar rapportens förslag till politiska riktlinjer. De dataintrång och kränkningar av dataskyddet som har framkommit under de senaste åren och som i stor omfattning har rapporterats i nyheterna visar att det är nödvändigt att förbättra datasäkerheten och dataskyddet i vårt samhälle som digitaliseras i allt högre grad.

Tryggandet av myndigheternas och de kritiska branschernas information är en väsentlig del av säkerställandet av att samhället fungerar effektivt.

Justitiekanslern välkomnade särskilt rapportens första målsättning, dvs. att skapa en enhetlig författningsgrund för att säkerställa samarbetet mellan myndigheterna, samt målsättningen i punkt 5, dvs. att hitta en teknisk lösning för utbyte av konfidentiell och sekretessbelagd information. Justitiekanslern konstaterade att det vid genomförandet av riktlinjerna är nödvändigt att fästa särskild uppmärksamhet vid att myndigheterna och andra aktörer har resurser att uppfylla de krav som ställs på dem och att de förpliktelser som åläggs dem har beskrivits tillräckligt entydigt, så att den som är föremål för förpliktelserna har en faktisk möjlighet att bedöma hur förpliktelserna fullgörs.

Justitiekanslern ansåg att det vore bra att bedöma de resurser som åtgärderna kräver i större utsträckning än vad som nu gjorts i rapporten, för att myndigheterna eller andra aktörer inte ska påföras krav som det de facto inte finns möjlighet att uppfylla (OKV/2881/21/2020; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Pekka Liesivuori).

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

- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagstiftning om genomförande av direktivet om öppna data (öppna data) (OKV/2147/21/2020), se s. 97
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av lagen om hemkommun och 5 § i lagen om beskattningsförfarande (hemkommun) (OKV/1850/21/2020), se s. 97

Avgöranden

Skatteförvaltningen

Innehållet i en anmälan om invändning mot delning av ett aktiebolag

Enligt biträdande justitiekanslern var Skatteförvaltningens anmälan om invändning mot delningen av ett bolag inte tillräckligt klar och informativ, på det sätt som föreskrivs i förvaltningslagen. Av anmälan framgick det inte tillräckligt tydligt vilken skattefordran Skatteförvaltningens invändning hade baserat sig på. Dessutom innehöll anmälan också omnämnanden av skatter som inte låg till grund för invändningen.

Skatteförvaltningen hade gjort en invändning mot delningen av det aktiebolag som anfört klagomål hos justitiekanslern. Enligt anmälan om invändning hade bolaget försummat att betala skatter och avgifter jämte dröjsmålspåföljder. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att Skatteförvaltningens rätt att motsätta sig en delning av klagandebolaget hade grundat sig på aktiebolagslagen till den del det varit fråga om restskatt för skatteåret 2017 jämte dröjsmålspåföljder. I anmälan om invändning borde inga andra skattefordringar ha antecknats. Detsamma konstaterade Skatteförvaltningen i sitt utlåtande till justitiekanslern (OKV/132/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Dröjsmål vid behandlingen av en omprövningsbegäran

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade Skatteförvaltningen på skyldigheten att behandla begäranden om omprövning av beskattning utan ogrundat dröjsmål.

Behandlingen av klagandens bolags begäran om omprövning hos Skatteförvaltningen hade pågått i cirka ett år och elva månader. Av klaganden hade det begärts komplettering av omprövningsbegäran då ärendet redan hade varit under behandling i cirka ett och ett halvt år. Enligt Skatteförvaltningen berodde dröjsmålet vid ärendets behandling på att omprövningsbegäran hade haft flera handläggare eftersom handläggarna hade övergått till andra uppgifter. Skatteförvaltningen beklagade den långa behandlingstiden och redogjorde i sin utredning för de åtgärder som vidtagits för att påskynda behandlingen av omprövningsbegäranden.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det inom laglighetskontrollpraxisen ansetts vara vedertaget att en myndighet ska se till att den sköter sina uppgifter på ett behö-

rigt sätt också i sådana situationer där resurserna är knappa eller det sker förändringar eller personalbyten inom organisationen. Han ansåg att behandlingstiden på nästan två år inte kunde anses skälig i det aktuella fallet och att begäran om omprövning inte hade behandlats utan ogrundat dröjsmål, på det sätt som lagen förutsätter (OKV/40/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Linda Harjutsalo).

Publiceringen av en svenskspråkig anvisning

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav Skatteförvaltningen sin uppfattning om att nationalspråken bör behandlas jämlikt. Skatteförvaltningen borde ha publicerat en skatteanvisning samtidigt på finska och svenska.

Klaganden kritiserade Skatteförvaltningen för att den ännu inte hade publicerat en svenskspråkig version av en skatteanvisning som redan hade börjat tillämpas. Klaganden konstaterade att hen därför varit tvungen att göra sin skattedeklaration utan anvisning.

Enligt Skatteförvaltningens utredning hade översättningen av anvisningen till svenska fördröjts, och därför hade anvisningen publicerats på svenska först två månader efter att den publicerats på finska. Skatteförvaltningen konstaterade i sin utredning att den i regel publicerar anvisningar på båda nationalspråken samtidigt. Även om Skatteförvaltningen hade meddelat att översättningen av anvisningen till svenska hade fördröjts och det enligt Skatteförvaltningen hade varit möjligt att per telefon få information om de ändringar som gjorts i anvisningen, eliminerade det enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare inte behovet av att publicera den svenskspråkiga anvisningen samtidigt som den finskspråkiga (OKV/83/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata

Förfarandet vid en magistrat och en intressebevakningsbyrå

Enligt biträdande justitiekanslern får omsättningen bland intressebevakare inte äventyra huvudmannens rättigheter. Klaganden hade i sitt klagomål lyft fram flera exempel på bristande skötsel av ärenden under praktiskt taget hela den tid hen varit ställd under intressebevakning. Det var dock omöjligt att anföra klander mot en enskild intressebevakare, eftersom omsättningen bland intressebevakarna varit stor och alla ärenden inte hade registrerats.

Biträdande justitiekanslern gav intressebevakningsbyrån en anmärkning på grund av att dess förfarande stridit mot förvaltnings-, tjänstemanna- och förmyndarverksamhetslagstiftningen då byrån försummat att sköta huvudmannens ärenden på ett omsorgsfullt sätt.

Vid utredningen av klagomålsärendet framgick det att det hos olika magistrater och till och med inom en och samma magistrat förekom olika sätt att avsluta behandlingen av ett ärende och delge kunden detta. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning var detta problematiskt med tanke på en klar och enhetlig beslutspraxis. Magistraten hade ålagts en skyldighet att fatta behövliga beslut om intressebevakning och se till att besluten var enhetliga.

Biträdande justitiekanslern bad intressebevakningsbyrån meddela vilka åtgärder den vidtagit med stöd av beslutet. Intressebevakningsbyrån meddelade att den hade övergått till ett pappersfritt arbetssätt. De elektroniska arbetsmetoderna

ökar funktionssäkerheten, och personalen har mer tid att sköta huvudmännens ärenden på ett kvalitativt sätt. Vid byrån hade man även fäst uppmärksamhet vid en enhetlig användning av ärendehanteringsprogrammet. Enhetlig användning av ärendehanteringsprogrammet är väsentlig med tanke på integriteten och användbarheten för huvudmännens uppgifter. Vid byrån hade man inlett ett utvecklingsprojekt vars viktigaste mål var att uppdatera arbetsprocesserna och uppgiftshelheterna samt identifiera alla uppgifter vid byrån. I och med projektet stärktes funktionssäkerheten vid byrån t.ex. när det gällde att hantera överraskande frånvaro och introduktionen av nya tjänstemän i arbetet.

Biträdande justitiekanslern delgav Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, som inledde sin verksamhet 1.1.2020, sin uppfattning som riktats till magistraten (OKV/4/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Pia Tulkki-Ansinn).

Förfarandet vid Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata på iakttagandet av bestämmelsen om adekvat behandling av ärenden i 7 § i förvaltningslagen.

Klaganden kritiserade en tidigare magistrat (numera Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata) bl.a. för dålig kundservice. Klagandens begäran om ett ämbetsbevis hade bemötts genom att ett felaktigt ämbetsbevis hade skickats, och klagandens mors dokumentbegäran hade likaså bemötts genom att ett oriktigt dokument hade skickats. Enligt Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata hade handläggaren av utdragsbeställningen förstått saken på ett felaktigt sätt, och klaganden hade därför fått ett felaktigt ämbetsbevis. Klagandens mors dokumentbegäran hade på grund av ett missförstånd först bemötts genom att man skickat klagandens ansökan om registrering av skilsmässa.

Enligt biträdande justitiekanslern ska en myndighet behandla ärenden som hör till myndighetens behörighet på ett adekvat sätt. Detta innefattar som en väsentlig del skyldigheten att behandla ärenden omsorgsfullt. Klagandens ärende hade inte behandlats tillräckligt omsorgsfullt vid magistraten, utan klaganden hade fått ett felaktigt ämbetsbevis och klagandens mors dokumentbegäran hade bemötts genom att fel handling hade skickats (OKV/20/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslern Mikko Puumalainen och föredrogs av Linda Harjutsalo).

En magistrat ska granska årsredovisningar utan dröjsmål och korrekt

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en magistrat (numera Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata) på skyldigheten att granska årsredovisningar utan dröjsmål, på det sätt som lagen om förmyndarverksamhet förutsätter. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade dessutom magistraten på att ärendena ska behandlas korrekt och på att principen om skydd för berättigade förväntningar ska iakttas på det sätt som föreskrivs i förvaltningslagen.

Klagandens bolag var med stöd av ett avtal som ingåtts med rättshjälps- och intressebevakningsdistriktet producent av allmänna intressebevakningstjänster. Klaganden riktade kritik mot att granskningen av de årsredovisningar som hen lämnat in hade fördröjts vid magistraten. Av en utredning framgick att det vid ingången av år 2019 fanns flera hundra årsredovisningar för år 2017 som var föremål för granskning hos magistraten och att 144 av dem hade upprättats av kla-

ganden. Det hade beslutats att klagandens årsredovisningar för åren 2017 och 2018 skulle granskas tillsammans, och de hade blivit granskade fram till sommaren 2019.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det med tanke på huvudmannens intresse och intressebevakarens rättsskydd är nödvändigt att årsredovisningarna granskas utan dröjsmål, för att eventuella brister eller fel ska uppdagas och för att intressebevakaren å sin sida ska få kännedom om eventuella anvisningar i så god tid som möjligt. Detta tryggar också huvudmannens ställning.

Till en myndighets skyldigheter hör att se till att kunderna tillhandahålls förvaltningstjänster på ett behörigt sätt och att myndigheten kan utföra sina uppgifter på ett resultatrikt sätt. Föränderliga situationer ska i mån av möjlighet förutses, så att de lagstadgade uppgifterna ska kunna skötas trots att det tidvis förekommer anhopningar av ärenden. Inom laglighetskontrollpraxisen har det av hävd ansetts att myndigheterna inte kan åberopa resursskäl som grund för avvikelse från de tidsfrister och skyldigheter som anges i lagen. Det faktum att behandlingen av en ärendekategori prioriteras får inte leda till att behandlingen av en annan ärendekategori fördröjs.

Intressebevakarna bär ansvar för personer som är i en sårbarare ställning än normalt och som i princip har sämre förutsättningar att bevaka sina egna intressen och rättigheter än andra. Enligt biträdande justitiekanslern hade granskningen av de årsredovisningar för år 2017 som klaganden lämnat in tagit för lång tid med tanke på både huvudmannens och intressebevakarens rättsskydd. Magistraten hade inte granskat de årsredovisningar för år 2017 som avsågs i klagomålet utan dröjsmål, på det sätt som föreskrivs i lagen om förmyndarverksamhet.

Klaganden riktade också kritik mot magistratens tidigare praxis beträffande huruvida en bostad som var i huvudmannens ägo ansågs vara i huvudmannens eget bruk. Enligt utredningen hade det vid granskningen av årsredovisningarna för år 2016 inte fästs någon vikt vid den bostad som var i huvudmannens eget bruk eller vid dess betydelse för intressebevakarens arvode. Vid granskningen av årsredovisningarna för åren 2017 och 2018 hade denna fråga aktualiserats, och därför hade ett utlåtande och magistratens synpunkt fogats till redovisningarna.

Enligt biträdande justitiekanslerns beslut hade betydelsen av den bostad som var i huvudmannens eget bruk beaktats retroaktivt, eftersom klaganden till följd av den gemensamma granskningen av årsredovisningarna för åren 2017 och 2018 inte hade kunnat beakta synpunkterna gällande denna fråga vid upprättandet av redovisningen för år 2018. Det var också fråga om en ändring av praxisen, eftersom betydelsen av den bostad som var i huvudmannens eget bruk inte hade beaktats vid granskningen av redovisningarna för år 2016.

Förvaltningslagens princip om skydd för berättigade förväntningar har etablerats som en allmän och självständig rättsprincip inom förvaltningen. I förvaltningsverksamheten innebär skyddet för berättigade förväntningar att en enskild person eller någon annan har rätt att lita på myndigheternas verksamhet. En enskild person ska kunna lita på att en myndighets verksamhet inte förändras på ett överraskande sätt, eller åtminstone inte retroaktivt, till den del det påverkar den enskildes rätt eller fördel på ett begränsande eller annars negativt sätt. Biträdande justitiekanslern konstaterade att magistratens förfarande inte var förenligt med principen om skydd för berättigade förväntningar.

Biträdande justitiekanslern sände beslutet till justitieministeriet för bedömning av eventuella behov av lagändringar på grundval av de synpunkter som framförts i ärendet om fastställ-

lande av intressebevakarens arvode, och bad justitieministeriet underrätta om sina åtgärder senast 30.6.2021 (OKV/422/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslern Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Regionförvaltningsverken (RFV)

Dröjsmål vid behandlingen av ärenden gällande förvaltningsklagan

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade ett regionförvaltningsverk på skyldigheten att behandla ärenden gällande förvaltningsklagan utan ogrundat dröjsmål.

Regionförvaltningsverket hade behandlat fyra ärenden gällande förvaltningsklagan inom hälso- och sjukvården som klaganden framställt. Ärendenas behandlingstider vid regionförvaltningsverket hade varit cirka 19, 20, 22 och 27 månader.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att klagandens ärenden gällande förvaltningsklagan av flera orsaker hade varit mer arbets- och tidskrävande än normalt. Ärendenas sammanlagda behandlingstid hade dock klart överskridit vad som kan anses godtagbart (OKV/50/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Juha Sihto).

Behandlingstiden för ett tillsynsärende

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade ett regionförvaltningsverk på förvaltningslagens krav på att ärendena ska behandlas utan ogrundat dröjsmål.

Enligt klaganden hade det vid regionförvaltningsverket uppkommit ett ogrundat dröjsmål vid behandlingen av ett tillsynsärende som gällde en fastighetsförmedlingsrörelse. Enligt regionförvaltningsverket hade behandlingstiden påverkats av de förberedande utredningarna i samband med ärendets behandling, dvs. av omständigheter som hänförde sig till anmälarens spärrmarkering samt till dokumentens och uppgifternas offentlighet och sekretess.

Den förberedande utredningen av ärendet hade i sin helhet pågått i cirka åtta månader. Detta hade påverkat den totala behandlingstiden för tillsynsärendet så att den hade blivit ungefär dubbelt så lång som den genomsnittliga behandlingstiden. Enligt biträdande justitiekanslern hade det varit väsentligt och nödvändigt att noggrant utreda de prejudiciella frågorna i anslutning till den lagenliga behandlingen av tillsynsärendet för att säkerställa en lagenlig behandling. På grund av den totala behandlingstidens längd ansågs det dock ha uppkommit ett ogrundat dröjsmål vid ärendets behandling.

Regionförvaltningsverket ska genom interna anvisningar eller på annat sätt ha beredskap även för sådana situationer där kunden är en person som omfattas av spärrmarkering och där ett tillsynsärende eventuellt är förknippat med uppgifter eller dokument som på olika grunder är sekretessbelagda (OKV/157/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Behörigheten att behandla jävsfrågor i samband med tillsynsverksamhet

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade ett regionförvaltningsverk på dess behörighet och skyldighet att behandla jävsfrågor. Regionförvaltningsverket ska från fall till fall bedöma jävsfrågor i samband med behandlingen av klagomål och i samband med sina tillsynsuppgifter.

I ett klagomål hävdade klaganden att en socialarbetare i en stad varit jävig att behandla hens ärende. Klaganden hade klagat över detta hos regionförvaltningsverket. Av det beslut som regionförvaltningsverket meddelat kunde man få ett intryck av att regionförvaltningsverket inte alls är behörigt att ta ställning till jävsfrågor i samband med sin laglighetskontrolluppgift.

I lagstiftningen om social- och hälsovården finns föreskrifter om regionförvaltningsverkets behörighet att övervaka och styra social- och hälsovården. Enligt denna lagstiftning har regionförvaltningsverket vid behandlingen av klagomål inte bara behörighet utan också skyldighet att ta ställning till lagenligheten i den kritiserade förvaltningsverksamheten. Biträdande justitiekanslern konstaterade att bedömningen av verksamhetens lagenlighet innebär bl.a. bedömning av hur de krav som följer av grundlagen uppfylls i förvaltningsverksamheten. Enligt honom är opartiskhet, som bl.a. innebär att bestämmelserna om jäv iakttas, en central rättssäkerhetsfaktor som baserar sig på grundlagen och en av de grundläggande premisserna för lagenlig förvaltningsverksamhet.

Utgångspunkten är att behandlingen av en jävsfråga sker i den ordning som anges i förvaltningslagen och att beslutet om jäv kan prövas av besvärsmyndigheten i samband med ärendet i sak. Bestämmelserna om jäv kan dock bli tillämpliga på förvaltningsverksamhet av många olika slag, och det finns inte alltid någon möjlighet att söka ändring för att få jävsfrågor bedömda. Biträdande justitiekanslern ansåg att regionförvaltningsverket i samband med behandlingen av klagomål och utövningen av tillsyn inte kategoriskt och ovillkorligen hade haft rätt att vägra behandla jävsfrågor med åberopande av avsaknad av behörighet (OKV/111/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Finansinspektionen

Oskäligt lång behandlingstid för en utredningsbegäran

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Finansinspektionen på att de kundbrev och förfrågningar som kommit in till den ska behandlas utan dröjsmål och i enlighet med god förvaltning.

Klaganden hade i ett e-postmeddelande till Finansinspektionens registratorskontor bett om utredning av lagenligheten av en banks verksamhet. Det hade tagit mer än 10 månader innan Finansinspektionen tagit upp klagandens ärende till behandling, och Finansinspektionen hade börjat behandla ärendet först efter det att justitiekanslersämbetet hade hört sig för om ärendets status.

Enligt Finansinspektionens utredning hade det faktum att klaganden inte fått svar berott på det sätt på vilket Finansinspektionen prioriterat sina uppgifter och kontaktbegäranden, samt på att dess resurser var otillräckliga i förhållande till antalet ärenden.

Enligt biträdande justitiekanslern gäller kravet på att ärendena ska behandlas utan dröjsmål dock även sådana ärenden som bedöms vara av mindre betydelse vid prioriteringen. En myndighet ska ordna sin verksamhet, t.ex. sitt ärendehanteringssystem och sin arbetsgång, så att ogrundade dröjsmål inte uppkommer i sådana ärenden heller. Behandlingstiden på cirka ett år var oskäligt lång med tanke på omständigheterna i ärendet, och det hade således uppkommit ett ogrundat dröjsmål vid behandlingen av klagandens ärende. I ärendet fanns det inga sådana särskilda skäl anknutna till dess art eller omfattning som skulle ha motiverat en behandlingstid på cirka ett år (OKV/178/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Den kommunala och övriga självstyrelsen

En stads förfarande vid bemötandet av en dokumentbegäran och publicering av sammanträdesmaterial i det allmänna datanätet

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade en stad på att offentlighetslagens bestämmelser ska iakttas vid bemötandet av begäranden om dokument och delgav staden sin syn på en kommuns informationsskyldighet. Klaganden hade kritiserat stadens förfarande vid bemötandet av en dokumentbegäran och vid ändring av praxisen för publicering av dokument.

Staden hade bemött klagandens dokumentbegäran, men av bemötandet framgick det inte huruvida det dokument som klaganden begärt fanns. Det hade tagit drygt tre månader att behandla dokumentbegäran. Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare hade staden till denna del inte handlat på det sätt som förutsätts i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

Klagandens dokumentbegäran gällde stadens beslut att ändra sin publikationspraxis så att förvaltningsorganens föredragningslistor och protokoll publiceras på stadens webbplats endast då det är fråga om offentliga ärenden. I fråga om sekretessbelagda ärenden publiceras sekretessgrunden och beslutets rubrik i samband med den beslutsförteckning som upprättas efter sammanträdet. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det, även om föredragningslistan eller protokollet för ett enskilt ärende inte publiceras på webben, vore förenligt med den informationsskyldighet som föreskrivs för kommuner i kommunallagen att beskriva ärendet i dess rubrik så att allmänheten på basis av rubriken har möjlighet att begära ytterligare information om det, om den så önskar (OKV/32/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Linda Harjutsalo).

En kommunfullmäktigeordförande jävade sig utan grund

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade en kommunfullmäktigeordförande på vad som föreskrivs om en fullmäktigeledamots jävsgrunder i kommunallagen och på bedömningen av dessa grunder.

Enligt kommunallagen är en fullmäktigeledamot jävig att behandla ett ärende som gäller hen personligen eller en närstående till hen. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det måste finnas objektivt konstaterbara skäl för att en fullmäktigeledamots opartiskhet ska äventyras. Kommunfullmäktigeordföranden hade själv bedömt sig vara jävig vid de kommunfullmäktigesammanträden där man hade behandlat riksdagens biträdande justitieombudsmans beslut gällande kommunstyrelsens och kommunala tjänstemäns förfarande. Enligt klagomålet och den erhållna utredningen berörde de ärenden som behandlats vid sammanträdena dock inte ordföranden eller ordförandens närstående personligen. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att ordföranden således hade handlat felaktigt när hen bedömt sig vara jävig och avlägsnat sig från kommunfullmäktiges sammanträden (OKV/310/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Outi Kostama).

En kommuns förfarande vid besvarandet av meddelanden

En kommun hade fyra gånger besvarat klagandens e-postmeddelanden om hamnkonstruk-

tioner och markägoförhållanden. Därefter hade kommunen underlåtit att svara på klagandens nya meddelanden i ärendet, trots att klaganden hade meddelat att hen väntade på att få svar på dem.

Den erhållna utredningen visade att man i kommunen hade antagit att ärendet redan hade slutbehandlats genom den tidigare korrespondensen. Dessutom hade de nya meddelandena ansetts vara provokativa eftersom de innehöll krav som betraktades som oskäliga.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i sitt avgörande att han inte hade några grunder att ifrågasätta kommunens bedömning av att den redan i tillräcklig utsträckning hade tagit ställning till klagandens ärende i de svar som getts klaganden. Kraven på god förvaltning skulle dock ha uppfyllts bättre om man i stället för att underlåta att besvara klaganden hade underrättat hen om att frågorna enligt kommunens uppfattning redan hade besvarats tillräckligt väl och om att ärendets behandling hade avslutats. Ärendet föranledde inga andra åtgärder än att biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav kommunen denna uppfattning (OKV/295/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Anu Räty).

Annonsering av informations- och diskussionsmöten

Biträdande justitiekanslern ansåg i ett ärende som gällde att ge invånarna möjlighet till delaktighet och inflytande att annonsering av informations- och diskussionsmöten enbart via Facebook skulle begränsa invånarnas möjligheter till växelverkan alltför mycket. Det var naturligtvis möjligt att utnyttja sociala medier för att informera områdets invånare och bjuda in dem till tillställningar, men detta kunde inte anses vara tillräckligt med tanke på invånarnas intressen. Annonsering på Facebook verkade de facto ha använts som ett sätt att komplettera informationen på webbplatsen.

Det aktuella ärendet gällde planering av en boendeenhet för stödboende, informerande om projektet och tryggande av invånarnas möjligheter till inflytande i ett tidigt skede. Stadsstyrelsen hade i april 2019 beslutat anvisa en stiftelse en tomt för partnerskapsplanläggning och planering av en boendeenhet för stödboende och statligt stödda hyresbostäder. I projektets första fas var det fråga om verksamhet som var förenlig med den gällande planen. Enligt erhållna uppgifter var en ansökan om bygglov för att ersätta en gammal byggnad med en ny anhängig. Projektets andra fas, som krävde en planändring, hade inte ännu inletts. Stadsstyrelsen hade i sitt beslut förutsatt att man vid planeringen av boendeenheten skulle uppmärksamma att det finns en lågstadieskola i fastighetens omedelbara närhet. Projektets realiserare hade också uppmanats utöka växelverkan med områdets invånare. Efter stadsstyrelsens beslut om tomtreserveringen hade det i enlighet med beslutet ordnats flera informations- och diskussionsmöten i ärendet. Det hade dock inte lagts fram någon utredning om vad mötena närmare gick ut på, hur de hade genomförts eller hur områdets invånare hade bjudits in till dem. I sitt svaromål hävdade klaganden att två sammankomster hade annonserats bara via Facebook.

Staden kunde inte anses ha försummat att höra områdets invånare i ett tidigt skede av planeringen av boendeenheten. Beredningen av den planändring som hör till projektets andra fas förutsätter att en plan för deltagande och bedömning utarbetas i enlighet med markanvändnings- och bygglagen, varvid områdets invånare i enlighet med planen ges möjlighet att delta och därigenom påverka beredningen av detaljplaneändringen.

Biträdande justitiekanslern tillsände stadsstyrelsen de synpunkter på att ge invånarna möj-

lighet till delaktighet och inflytande samt på annonseringen av diskussions- och informationsmöten som framförts i beslutet för kännedom (OKV/41/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Räty).

En stads förfarande vid bemötandet av dokumentbegäranden och förfrågningar

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade en stad på att bestämmelserna i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet ska iakttas vid bemötandet av dokumentbegäranden samt på myndigheternas skyldighet att utan ogrundat dröjsmål besvara tillräckligt specificerade och sakliga förfrågningar som hör till deras behörighet, på det sätt som ärendena förutsätter.

Klaganden hade kritiserat stadens förfarande när det gällde att besvara förfrågningar och bemöta dokumentbegäranden. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att staden inte i alla avseenden hade handlat lagenligt vid behandlingen av klagandens ärenden. Klaganden hade i samband med stadens vägran att lämna ut ett dokument inte blivit tillfrågad om huruvida hen ville att ärendet skulle överföras till myndigheten för avgörande, vilket skulle ha gjort det möjligt för klaganden att få ett överklagbart avgörande i ärendet. Detta skulle ha varit av betydelse med tanke på en eventuell ytterligare vägran från staden att bifalla begäran. Klagandens andra dokumentbegäran och förfrågan hade inte behandlats med den skyndsamhet som förutsätts i lagen, eftersom det hade räckt tre månader innan de bemötts. En dokumentbegäran hade inte besvarats alls.

Det stora antalet meddelanden som klaganden skickat till staden och det faktum att klaganden sänt förfrågningar om samma ärende till olika tjänstemän hade bidragit till att skapa förvirring och osäkerhet när det gällde att bemöta dem. Staden har emellertid inte gett en rättsligt godtagbar förklaring till de konstaterade förseningarna och försummelserna (OKV/37/10/2020, OKV/1182/10/2020, OKV/1229/10/2020, OKV/1242/10/2020, OKV/1252/10/2020 och OKV/1262/10/2020; ärendena avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Linda Harjutsalo).

Iakttagandet av serviceprincipen vid fakturering

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en kommun på den serviceprincip som föreskrivs i förvaltningslagen, som innebär att en kund ska få adekvat service. Klaganden hade inte förstått grunden för en faktura från kommunen och inte heller fakturans belopp. Fakturan gällde den avgift som tas ut för kostnaderna för utarbetandet av en strandgeneralplan.

Enligt biträdande justitiekanslern borde kommunen i fakturan ha gett uppgifter om det beslut som fakturan gällde. Också grunderna för avgiften borde ha uppgetts tillräckligt noggrant. På basis av kommunens beslut borde fakturan ha riktats till markägarna, dvs. till klagandens fru och klaganden själv. Nu hade fakturan emellertid skickats endast till klagandens fru (OKV/135/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

En stads förfarande i ett ärende gällande enskilda vägar

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade en stad på att den ska svara för skötseln av de uppgifter som föreskrivs i lag och

se till att myndighetstjänster finns tillgängliga i tillräcklig utsträckning också under den tid organisationsförändringar pågår, samt på att ärendena enligt förvaltningslagen ska behandlas utan dröjsmål.

Enligt den erhållna utredningen hade det på grund av en omorganisering inom staden uppkommit ett dröjsmål vid behandlingen av ett ärende som gällde enskilda vägar och som vägnämnden hade behandlat. Då ärendet inleddes hade staden inte haft någon vägnämnd eller något annat organ som skötte dess uppgifter. Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare hade man inte heller senare börjat behandla ärendet med sådan skyndsamhet som förutsätts i förvaltningslagen. Han konstaterade att myndigheternas organisationsreformer bör genomföras så att tillgången till förvaltningstjänster kan tryggas i tillräcklig utsträckning också under övergångsperioderna i anslutning till reformerna (OKV/18/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Undervisnings- och kulturförvaltningen

Utlåtanden

I anslutning till statsrådsövervakningen gavs under verksamhetsåret följande utlåtande som berörde undervisnings- och kulturförvaltningen:

- Utkastet till regeringsproposition med förslag till läropliktslag och vissa lagar som har samband med den (läroplikt) (OKV/608/21/2020), se s. 93.

Avgöranden

Den kommunala och övriga självstyrelsen

En stad tog ut avgifter för småbarnspedagogik som inte baserade sig på lag

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en stad på korrekt tillämpning av lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken. Biträdande justitiekanslern föreslog också att staden skulle gottgöra de avgifter som tagits ut hos klienterna men som inte baserade sig på lag, om avgifterna ännu inte har återkallats.

I lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken föreskrivs det att en avgift tas ut för en plats som inte annullerats i det fall att barnets vårdnadshavare reserverar en plats för barnet inom småbarnspedagogiken för tiden för sin semester och inte annullerar platsen. Enligt lagen motsvarar denna avgift hälften av den månadsavgift som bestäms enligt lagen. Om familjens inkomster är så låga att ingen månadsavgift tas ut, kan det för en plats inom småbarnspedagogiken som reserverats för tiden för semester tas ut hälften av den lägsta avgift som tas ut.

I sitt klagomål hävdade klaganden att de avgifter som staden tog ut inte baserade sig på lag, eftersom staden tog ut avgifter utöver den månadsavgift som fastställts för småbarnspedagogiken.

Undervisnings- och kulturministeriet, som ansvarar för småbarnspedagogiken, konstaterade i sin utredning till biträdande justitiekanslern att den månadsavgift som bestäms enligt lagen utgör det maximibelopp som kan tas ut av familjen. Enligt ministeriet kan en avgift inte tas ut utöver månadsavgiften. I en sådan situation som avses i lagrummet i fråga kan någondera av avgifterna tas ut.

Staden medgav i sina utredningar att avgiften i fråga hade tagits ut utöver den månadsavgift som bestämts för småbarnspedagogiken. Från augusti 2018 till juli 2019 hade staden tagit ut ca 140 sådana avgifter. Enligt stadens utredning motsvarade dess tolkning lagens syfte. Samtidigt hade lagrummet emellertid tillämpats inkorrekt på grund av felaktig utbildning och information. Staden meddelade att den avstod från att ta ut avgifterna i fråga i början av år 2020.

I den utredning staden gav 30.9.2020 meddelade staden biträdande justitiekanslern att staden skulle iaktta den framställning som biträdande justitiekanslern gjort i sitt beslut 19.3.2020 och gottgöra de avgifter som tagits ut hos klienterna och som inte baserade sig på lag, till den del avgifterna inte har återkallats genom senare beslut.

Biträdande justitiekanslern uppmanade undervisnings- och kulturministeriet att överväga att förtydliga bestämmelserna i klientavgiftslagen för småbarnspedagogik (OKV/714/1/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kauppila).

Avgiftsfria skolmåltider för elever i distansundervisning under undantagsförhållanden

Nedan behandlas klagomål där det riktades kritik mot anordnandet av skolmåltider för elever i distansundervisning under undantagsförhållanden.

I ett fall var klaganden bekymrad över anordnandet av skolmåltider under undantagsförhållanden för sitt barn i årskurs två. Klaganden krävde i sin skrivelse att vårdnadshavarna retroaktivt skulle få ersättning motsvarande de avgiftsfria skolmåltiderna för tiden med distansundervisning.

I sitt avgörande hänvisade justitiekanslern till de aktuella bestämmelser som utfärdats till följd av undantagsförhållandena och med stöd av beredskapslagen (1.4.2020). Justitiekanslern konstaterade att han följer tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna under undantagsförhållanden på grundval av klagomål men också på eget initiativ och i föregripande syfte.

Enligt lagen om grundläggande utbildning ska den som deltar i undervisningen varje arbetsdag avgiftsfritt få en fullvärdig måltid som är ändamålsenligt ordnad och övervakad. Utbildningsanordnaren ska iaktta gällande bestämmelser och behöriga myndigheters föreskrifter. Utbildningsanordnaren bör ordna måltiderna enligt rådande omständigheter och t.ex. i samarbete med elevvården söka upp elever för vilka den dagliga skolmåltiden är ytterst viktig.

Justitiekanslersämbetet kontaktade den skola som avsågs i klagomålet. Enligt skolan fick elever i såväl när- som distansundervisning äta i skolan. Måltiderna hade ordnats med iakttagande av de begränsningar som hänförde sig till coronapandemin. Elevmåltiderna hade ordnats för små grupper vid olika tidpunkter. Dessutom hade skolan vidtagit särskilda utrymmesarrangemang. På grund av dessa arrangemang skulle elever i distansundervisning meddela rektorn eller biträdande rektorn om de deltog i måltiderna eller inte. Därigenom kunde skolan med hjälp av de praktiska arrangemangen se till att begränsningsåtgärderna gav effektivt skydd.

Justitiekanslern hade inga skäl att i det aktuella fallet misstänka att den grundlagsenliga grundläggande rättigheten till avgiftsfri grundläggande utbildning inte hade tillgodosetts. Eftersom undantagsförhållanden och därmed förknippade arrangemang infördes snabbt kan det ha uppstått situationer där man agerat enligt bestämmelser och föreskrifter som var gällande vid den aktuella tidpunkten.

Justitiekanslern betonade att även elever i årskurserna 1–3 hade rekommenderats delta i undervisningen på distans om det var möjligt för familjen. Utbildningsanordnaren och vårdnadshavarna samarbetade för att skydda barnen mot smitta genom att vårdnadshavarna t.ex. såg till att minska närkontakterna och att barn med symptom på luftvägsinfektion inte fördes till skolan för att delta i skolarbetet eller för att äta i skolan, medan utbildningsanordnaren i sin tur bl.a. såg till att undervisnings- och måltidsarrangemangen var trygga (OKV/518/1/2020; ärendet avgjor-

des av Tuomas Pöysti och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Justitiekanslern behandlade även frågan om kommunernas skyldighet att ordna skolmåltider under den tid undantagsförhållanden varade. Justitiekanslern konstaterade att den som deltar i undervisningen enligt lagen om grundläggande utbildning varje arbetsdag avgiftsfritt ska få en fullvärdig måltid som är ändamålsenligt ordnad och övervakad.

Enligt en tillämpningsförordning som hänförde sig till beredskapslagen var utbildningsanordnaren skyldig att ordna bl.a. sådana tjänster och förmåner som avses i lagen om grundläggande utbildning på det sätt som det med tanke på omständigheterna var möjligt att genomföra. Nämnda tjänster skulle dock tillhandahållas bl.a. elever i förskoleundervisning och grundläggande utbildning i årskurserna 1–3. Måltider skulle ordnas för de elever som deltog i närundervisningen.

För elever i distansundervisning kunde skolmåltider ordnas i den omfattning det var möjligt. Justitiekanslern konstaterade på grundval av sitt tidigare svar (OKV/518/1/2020) att utbildningsanordnaren t.ex. i samarbete med elevvården kunde söka upp elever för vilka den dagliga skolmåltiden är ytterst viktig och erbjuda måltider för dessa elever också under sådana förhållanden där tillhandahållandet av måltider måste begränsas avsevärt i syfte att undvika närkontakter. Genom detta förfarande kunde man garantera skolmåltider för sådana elever som annars riskerade att bli utan tillräcklig näring (OKV/622/1/2020; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Justitiekanslern behandlade också frågan om huruvida elever i distansundervisning i olika kommuner genom en statsrådsförordning hade försatts i olika ställning beroende på deras boningsort. Detta skulle ha stått i strid med den grundlagsbestämmelse där var och en garanteras jämlikt bemötande.

I det svar som gavs med anledning av ett klagomål som avvisades på grund av att det var alltför ospecificerat redogjordes det för de regelverk som gällde undantagsförhållandena 28.4.2020. I svaret hänvisades det bl.a. till det som grundlagsutskottet i sitt betänkande gällande statsrådets tillämpningsförordning 16.4.2020 hade konstaterat om de tillfälliga begränsningarna av skyldigheten att ordna småbarnspedagogik, undervisning och utbildning. Enligt grundlagsutskottet fanns det inga rättsliga hinder för att tillämpningsförordningen kunde förbli gällande.

Riksdagen beslutade 16.4.2020 att förordningen skulle förbli gällande. I enlighet med vad grundlagsutskottet hade konstaterat i sitt ställningstagande ansågs tillämpningsförordningen således inte innefatta något sådant jämlikhetsproblem som skulle ha gjort att förordningen inte kunde ha förblivit gällande.

De problem som hänförde sig till tillämpningsförordningens tillämpning skulle följas upp för skolmåltidernas del. Tillgodoseendet av den nämnda grundläggande rättigheten var också förknippat med ett behov av tillbörliga anvisningar. Syftet med dessa åtgärder var att garantera att barnets rättigheter skulle tillgodoses på ett balanserat och jämlikt sätt (OKV/742/1/2020; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Adekvat information

Enligt biträdande justitiekanslern var innehållet i de Wilma-meddelanden som ett universitets normalskola skickat till vårdnadshavarna på grund av covid-19-epidemin inte förenligt med sådant gott språkbruk som avses i förvaltningslagen.

De meddelanden som hade skickats till elevernas vårdnadshavare hade kunnat leda till uppfattningen att vissa elever i skolan ålades att delta i distansundervisning efter sportlovsveckan. Enligt skolan hade det dock varit fråga om rekommendationer (OKV/279/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Jord- och skogsbruksförvaltningen

Avgöranden

Ministeriet

Förfarandet vid besvarande av förfrågningar

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade jord- och skogsbruksministeriet på att förfrågningar som kommit in till ministeriet ska besvaras utan dröjsmål.

I ett klagomål hade klaganden kritiserat jord- och skogsbruksministeriets förfarande vid besvarandet av förfrågningar. Klaganden hade sänt sin första förfrågan till ministeriet i januari 2020. Ministeriet hade svarat på klagandens förfrågningar efter justitiekanslerns begäran om utredning i juli 2020. Klaganden hade fått svar på sin förfrågan efter mer än sex månader och först efter att ha lämnat in ett klagomål om saken till justitiekanslern. Enligt biträdande justitiekanslern måste den tid som gått åt till besvarandet anses oskälig med tanke på att klagandens frågor inte var särskilt omfattande eller besvärliga. Ministeriet hade således försummat att svara på förfrågningen i enlighet med principen om god förvaltning (OKV/1008/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Linda Harjutsalo).

Svar på klagomål om praxis för fisketillstånd i Tana älv

I ett antal klagomål hävdades det att uthyrningen och försäljningen av fisketillstånd för Tana älv kränker rättigheterna för fastighetsägare från andra kommuner. I klagomålen, där det riktades kritik mot jord- och skogsbruksministeriets och Närings-, trafik- och miljöcentralens förfarande, ombads ministeriet och Närings-, trafik- och miljöcentralen i Lappland undersöka ministeriets och Närings-, trafik- och miljöcentralens förfarande bl.a. i ett ärende som gällde uthyrning av fisketillstånd.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att lagstiftningen om Tanaavtalet stiftades med grundlagsutskottets medverkan. Enligt grundlagsutskottets utlåtande är de begränsningar av egendomsskyddet och näringsfriheten som hänför sig till de föreslagna fiskebegränsningarna inte problematiska med beaktande av de uppgifter om nuläget för fiskbestånden i Tana älv som ingår i den regeringsproposition som gäller saken.

Utifrån de erhållna utredningarna upptäckte biträdande justitiekanslern inte något sådant lagstridigt eller felaktigt förfarande i ärendet som skulle ha föranlett hans åtgärder.

Finland och Norge håller på att inleda förhandlingar om en revidering av Tana älvs fis-

kestadga, och det har varit möjligt att lämna utlåtanden om behoven att ändra stadgan fram till 2.3.2020. Enligt jord- och skogsbruksministeriets utlåtande har man för avsikt att fortsätta engagera parterna bl.a. i form av workshopsaktivitet.

Enligt biträdande justitiekanslern är deltagandet i förhandlings- och utvärderingsprocesserna kring revideringen av Tana älvs fiskestadga ett bra sätt för de olika parterna att framföra sina motiverade synpunkter i frågan och påverka innehållet i den fiskestadga som är föremål för revidering (OKV/973/1/2019, OKV/977/1/2019, OKV/1164/1/2019 och OKV/1255/1/2019; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kostama).

Forststyrelsen

Avslutande av ett direktörsavtal

Biträdande justitiekanslern avgjorde ett antal klagomål där det riktades kritik mot förfarandet i fråga om uppsägningsersättning för Forststyrelsens generaldirektör.

Forststyrelsens generaldirektör sade upp sig i slutet av augusti 2019, varefter Forststyrelsens styrelse ingick ett nytt avtal om direktörsavtalets upphörande med honom. Enligt det nya avtalet var lön för en uppsägningstid på högst sex månader och avgångsvederlag som motsvarade högst sex månaders lön, som fastställts i det direktörsavtal som ingicks år 2016, möjliga. I avtalet tog man inte ställning till orsakerna till direktörsavtalets upphörande. I det aktuella fallet ingicks emellertid ett nytt avtal enligt vilket avgångsvederlaget betalades trots att direktören själv sagt upp sig.

Forststyrelsen beställde år 2019 en utredning om de problem som framkommit i fråga om ledningen. Avsikten var att utkastet till utredning skulle behandlas vid Forststyrelsens styrelsemöte i slutet av augusti 2019. Man avstod dock från behandlingen när direktören sade upp sig före mötet. Enligt Forststyrelsens meddelande skulle direktören på grund av de omständigheter som presenterats i utkastet till utredning om ledningssättet inte ha åtnjutit styrelsens förtroende om han hade fortsatt i sitt uppdrag.

Enligt Forststyrelsens utredning har man i dess praxis i fråga om direktörsavtal iakttagit de allmänna förfarandena och avtalsmodellerna för dessa avtal. Enligt utredningen var det anmärkningsvärt att direktören vid sidan av sitt uppdrag också var ordförande för Forststyrelsen Skogsbruk Ab:s styrelse och att det med beaktande av hans erfarenhet, kompetens och specialkompetens inom skogssektorn var klart att avtalsförpliktelserna om konkurrensförbud och sekretess har en faktisk hindrande effekt på hans möjligheter att bedriva affärsverksamhet som baserar sig på hans kunnande eller att få arbete medan dessa förpliktelser gäller. I sin utredning konstaterade Forststyrelsen att den i enlighet med principerna för god förvaltning även har bedömt ersättningsbeloppens skälighet i förhållande till den praxis som i allmänhet tillämpas i fråga om direktörsavtal med beaktande av affärsverkskoncernen som helhet samt skogssektorn.

Enligt jord- och skogsbruksministeriets utlåtande har Forststyrelsens styrelse genom avtalet om direktörsavtalets upphörande strävat efter att trygga Forststyrelsens verksamhetsförutsättningar. Enligt ministeriets bedömning ansågs avtalet vara förenligt med Forststyrelsens intresse, och ministeriet hade inget att anmärka på beträffande förfarandet.

Enligt biträdande justitiekanslern är förvaltningens rättsprinciper i tillämpliga delar bindande även för Forststyrelsen, även om endast en del av Forststyrelsens verksamhet enligt lagen om Forststyrelsen omfattar offentliga för-

valtningsuppgifter. Vid bedömningen av Forststyrelsens förfarande kunde man enligt avgörandet utöver förvaltningens rättsprinciper i tillämpliga delar beakta lagstiftningen om statliga affärsverk och motiveringen till den samt finanspolitiska ministerutskottets riktlinjer för statens ägarpolitik.

I detta sammanhang var Forststyrelsens meddelande om att direktören, på grund av de omständigheter som framkommit i utkastet till utredning om ledningssättet, inte längre skulle ha åtnjutit styrelsens förtroende om han fortsatt i sitt uppdrag, av betydelse. Meddelandet kan i själva verket anses innebära att direktören skulle ha sagts upp om han inte själv hade sagt upp sig. Då skulle man ha tillämpat de villkor i direktörsavtalet som gällde uppsägningssituationen och som i pengar innebar detsamma som man nu kom fram till.

Med beaktande av den erhållna utredningen om orsakerna till att avtalet om direktörsavtalets upphörande ingåtts och med beaktande av bestämmelserna om Forststyrelsen och dess organisation samt rättsprinciperna inom förvaltningen, kunde Forststyrelsens styrelse enligt biträdande justitiekanslerns avgörande inte anses ha handlat lagstridigt eller annars klandervärt på ett sådant sätt att han skulle ha haft anledning att vidta ytterligare åtgärder i ärendet (OKV/91/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kostama).

Kommunikationsförvaltningen

Utlåtanden

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

- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av lagen om transportservice (intyg över negativt testresultat) (OKV/1887/21/2020), se s. 95

Avgöranden

Trafikledsverket

Dröjsmål med svar

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Trafikledsverket på att e-postmeddelanden och förfrågningar som inkommit till verket ska besvaras utan dröjsmål.

Klaganden kritiserade i ett klagomål Trafikledsverket för att det inte hade svarat på hens e-postmeddelanden. Enligt Trafikledsverket hade svaret av misstag inte skickats till klaganden.

Enligt biträdande justitiekanslern fick klaganden svar på sina e-postmeddelanden cirka fem månader efter det att hen skickat sitt första meddelande som krävt ett svar, och först efter att ha lämnat in ett klagomål till justitiekanslern. Det hade således tagit orimligt lång tid att svara på meddelandena.

Trafikledsverket hade försummat att iaktta principerna om god förvaltning vid besvarandet av förfrågningar (OKV/612/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Linda Harjutsalo).

Arbets- och näringsförvaltningen

Inom arbets- och näringsförvaltningens verksamhetsområde tog biträdande justitiekanslern på eget initiativ på våren upp frågan om arbets- och näringsbyråernas beredskap för den ökning av antalet ärenden som följde av coronaepidemin och undantagsförhållandena (OKV/570/70/2020). Biträdande justitiekanslern bad arbets- och näringsministeriet lämna en utredning om både vidtagna och planerade åtgärder avsedda att trygga tillgodoseendet av de grundlagsenliga rättigheterna i de ärenden som arbets- och näringsbyråerna behandlar. I utredningen begärdes också uppgifter om behovet av tilläggsresurser. I de ärenden som arbets- och näringsbyråerna behandlar är det fråga om rätten till arbetslöshetsförmåner och grundlagsenligt tryggad grundläggande försörjning vid arbetslöshet. Ärenden som gäller utkomstskydd för arbetslösa ska behandlas i enlighet med grundlagens bestämmelse om rättsskydd och god förvaltning, utan ogrundat dröjsmål. När denna text skrivs är det aktuella initiativet ännu under behandling vid justitiekanslersämbetet.

Inom arbets- och näringsförvaltningens verksamhetsområde gällde klagomålen oftast negativa arbetskraftspolitiska utlåtanden och förfarandet vid givandet av utlåtanden, t.ex. utredningen av ärenden och dröjsmål vid behandlingen. De arbetskraftspolitiska utlåtandena är ekonomiskt betydande för arbetssökandena. I klagomålen riktade klagandena ofta kritik mot att negativa arbetskraftspolitiska utlåtanden enligt dem getts på felaktiga grunder. Klagandena anvisades i dessa fall att söka ändring i det beslut som utbetalaren av arbetslöshetsförmånen fattat med stöd av det arbetskraftspolitiska utlåtandet.

På grund av effekterna av coronaepidemin ökade antalet arbetslösa arbetssökande vid arbets- och näringsbyråerna exceptionellt snabbt och kraftigt våren 2020. Till justitiekanslersämbetet inkom då klagomål där det riktades kritik mot att behandlingen av utkomstskyddsärenden hade fördröjts. Se sidan 201.

De påföljdsavgöranden som gavs med anledning av klagomålen gällde arbets- och näringsbyråerna, Konkurrens- och konsumentverket samt Patent- och registerstyrelsen.

I de påföljdsavgöranden som gällde arbets- och näringsbyråerna uppmärksammades vikten av att iaktta principerna för god förvaltning. I besluten konstaterades brister och fel vid arbets- och näringsbyråerna när det gällde att tillhandahålla rådgivning för arbetssökande, utreda ärendena och höra arbetssökandena samt generellt när det gällde att behandla ärendena korrekt. Dylika fel i kundserviceprocessen är ägnade att äventyra arbetssökandenas rättsskydd och den rätt till grundläggande försörjning som föreskrivs i 19 § 2 mom. i grundlagen. Om det i ett arbetskraftspolitiskt utlåtande t.ex. på felaktiga grunder

konstateras att kunden inte har rätt till arbetslöshetsförmåner, tar det tid att få saken korrigerad genom att anföra besvär över Folkpensionsanstaltens eller arbetslöshetskassans beslut.

I flera påföljdsavgöranden var det fråga om dröjsmål med att ge arbetskraftspolitiska utlåtanden. I avgörandena konstaterades det att anhopningar av ärenden i princip inte är en godtagbar orsak till överskridningar av föreskrivna tidsfrister för givande av arbetskraftspolitiska utlåtanden.

I ett av påföljdsavgörandena ombads utvecklings- och förvaltningscentret (UF-centret) bedöma om det kundinformationssystem som arbets- och näringsbyråerna använder är ändamålsenligt till den del det är fråga om sådana arbetskraftspolitiska utlåtanden som ges automatiskt. En kund hade i ett fall fått ett arbetskraftspolitiskt utlåtande trots att kunden inte var arbetslös arbetssökande och inte hade ansökt om eller hade för avsikt att ansöka om någon arbetslöshetsförmån.

I ett åtgärdsavgörande som gällde Konkurrens- och konsumentverket konstaterades det att verkets anvisning om förfarandet inte baserade sig på lag.

Patent- och registerstyrelsen uppmärksammades på skyldigheten att behandla ärenden utan ogrundat dröjsmål.

På grund av coronaepidemin utfördes inga laglighetskontrollbesök.

Avgöranden

Ministeriet

Styrning av upplagringen och upphandlingen av skyddsutrustning som behövs vid pandemier

Justitiekanslerns avgörande om arbets- och näringsministeriets och social- och hälsovårdsministeriets förfarande vid styrningen av lagringen och anskaffningen av skyddsutrustning som behövs vid pandemier, OKV/155/70/2020, redogörs för på sidorna 57 och 86.

Arbets- och näringsbyråerna (TE-tjänster)

Givandet av arbetskraftspolitiska utlåtanden fördröjdes

Biträdande justitiekanslern delgav en arbets- och näringsbyrå sina synpunkter på givandet av arbetskraftspolitiska utlåtanden. I ett fall hade klaganden inte fått något arbetskraftspolitiskt utlåtande inom den föreskrivna tidsfristen på 30 dagar. De åtgärder som vidtagits vid arbets- och näringsbyrån hade inte heller räckt till för att förhindra att den tidsfrist som anges i förordningen överskreds i den exceptionella situation som föranletts av coronapandemin.

Enligt arbets- och näringsbyråns utredning hade behandlingstiden för klagandenas arbetskraftspolitiska utlåtanden varit 45–46 dagar. Till följd av coronapandemin våren 2020 hade ärendena rörande utkomstskydd för arbetslösa hopat sig vid arbets- och näringsbyrån, eftersom antalet ärenden hade ökat exceptionellt snabbt. Vid arbets- och näringsbyrån hade det i mars–maj inletts över 120 000 jobbsökningsperioder. Detta är mer än de totala jobbsökningsperioderna år 2019. I början av mars fanns det cirka 70 000 arbetslösa arbetssökande vid arbets- och näringsbyrån. På tre månader hade antalet redan ökat till över 150 000 arbetssökande.

Enligt utredningen hade arbets- och näringsbyrån genast i början av coronapandemin vidtagit åtgärder för att säkerställa servicekapaciteten när antalet kunder ökade. Inledandet av jobb-

sökning och behandlingen av ärenden gällande utkomstkydd för arbetslösa hade prioriterats vid arbets- och näringsbyrån. Från och med mars hade de uppgifter som hänförde sig till utkomstkyddet för arbetslösa skötts som övertidsarbete vid arbets- och näringsbyrån. Dessutom hade enheten för utkomstskydd stärkts med sammanlagt 31 årsverken. Arbets- och näringsbyrån hade också föreslagit att möjligheterna att införa en riksomfattande arbetskö för ärenden gällande utkomstskydd för arbetslösa skulle utredas, för att skillnaderna i behandlingstiderna för dessa ärenden skulle kunna jämnas ut mellan olika arbets- och näringsbyråer.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att de arbetslöshetsförmåner som föreskrivs i lagen om utkomstskydd för arbetslösa utgör sådant grundläggande utkomstskydd som avses i grundlagen. Ett arbetskraftspolitiskt utlåtande är en förutsättning för att en arbetslös arbetssökande ska kunna ansöka om arbetslöshetsförmåner. Således är de arbetskraftspolitiska utlåtandena och att de erhålls utan dröjsmål en förutsättning för att de arbetslösa arbetssökandenas grundläggande utkomstskydd ska tillgodoses. Därför ska arbets- och näringsbyråerna säkerställa att arbetssökande kunder inom utsatt tid får det arbetskraftspolitiska utlåtande som är nödvändigt med tanke på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och som är av ekonomisk betydelse för kunden.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att anhopningar av ärenden i princip inte är en godtagbar orsak till att föreskrivna tidsfrister överskrids. Till en myndighets skyldigheter hör att se till att kunderna på behörigt sätt tillhandahålls förvaltningstjänster och att myndigheten kan utföra sina uppgifter på ett resultatrikt sätt. Inom laglighetskontrollpraxisen har det av hävd ansetts att myndigheternas begränsade resurser inte berättigar till avvikelse från de tidsfrister och skyldigheter som anges i lag. Föränderliga situationer ska i mån av möjlighet förutses för att de lagstadgade uppgifterna ska kunna skötas trots att det tidvis förekommer anhopningar av ärenden (OKV/858/10/2020, OKV/914/10/2020 och OKV/959/10/2020; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Arbetskraftspolitiska utlåtanden ska behandlas korrekt och utan dröjsmål

Enligt biträdande justitiekanslern hade en arbets- och näringsbyrå inte handlat tillräckligt omsorgsfullt, eftersom klaganden två gånger felaktigt hade fått ett positivt arbetskraftspolitiskt utlåtande. Utlåtandena hade senare rättats. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade arbets- och näringsbyrån på att förvaltningslagen förutsätter att ärendena behandlas korrekt och omsorgsfullt samt på skyldigheten att ge arbetskraftspolitiska utlåtanden inom utsatt tid.

De felaktiga utlåtandena och rättelsen av dem var ägnade att skapa förvirring och ovisshet samt äventyrade klagandens rättsskydd. Det var fråga om utredning av ett ärende som direkt påverkade klagandens rättigheter, dvs. erhållandet av arbetslöshetsförmån. Biträdande justitiekanslern konstaterade att en myndighet i synnerhet i ärenden av detta slag ska sträva efter att behandla ärenden som hör till dess behörighet inte bara utan dröjsmål utan också grundligt. Korrekt förvaltning förutsätter omsorgsfullhet vid behandlingen av ärenden.

Arbets- och näringsbyråns arbetskraftspolitiska utlåtande binder den som betalar ut arbetslöshetsförmåner. Utlåtandet är ett slags bindande ställningstagande som föregår beslutet om arbetslöshetsförmånen och som de facto innehåller ett

avgörande om arbetssökandens rätt till arbetslöshetsförmåner. Därför är det motiverat att ställa samma krav på motiveringarna till arbetskraftspolitiska utlåtanden som till sådana beslut som avses i förvaltningslagen. Motiveringarna till utlåtandet är av särskild betydelse när en arbetslös arbetssökande ges ett negativt utlåtande och inte anses ha rätt till arbetslöshetsförmåner. Utlåtandet kan också bli föremål för bedömning av besvärsinstansen när ändring söks i FPA:s eller arbetslöshetskassans beslut om arbetslöshetsförmåner. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det i motiveringen till det arbetskraftspolitiska utlåtandet i klagandens fall inte hade tagits ställning till vad som föreskrivs i bestämmelserna om lön i lagen om utkomstskydd för arbetslösa.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade arbets- och näringsbyrån på skyldigheten att ge arbetskraftspolitiska utlåtanden inom utsatt tid. Arbets- och näringsbyrån hade inte iakttagit den tidsfrist på 30 dagar inom vilken det arbetskraftspolitiska utlåtandet skulle ges i klagandens ärende. Arbets- och näringsbyråns motivering till dröjsmålet, dvs. anhopningen av ärenden, är i princip inte en godtagbar orsak till överskridningar av den tidsfrist som anges i förordningen. Biträdande justitiekanslern konstaterade att arbets- och näringsbyrån ska säkerställa att en arbetssökande kund får det arbetskraftspolitiska utlåtande som är av ekonomisk betydelse inom utsatt tid, och att byrån också ska förutse eventuella exceptionella situationer (OKV/93/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Givandet av automatiska arbetskraftspolitiska utlåtanden

Justitiekanslern bad utvecklings- och förvaltningscentret bedöma om det kundinformationssystem som arbets- och näringsbyråerna använder sig av är ändamålsenligt till den del det är fråga om sådana arbetskraftspolitiska utlåtanden som ges automatiskt.

En arbets- och näringsbyrå hade i ett fall gett ett arbetskraftspolitiskt utlåtande om förutsättningarna för erhållande av arbetslöshetsförmåner, trots att klaganden inte var arbetslös arbetssökande och inte hade ansökt om eller hade för avsikt att ansöka om arbetslöshetsförmåner. Klaganden hade upplevt utlåtandet som kränkande. Det var fråga om ett automatiskt utlåtande som arbets- och näringsbyråns kundinformationssystem hade gett i och med att vissa villkor uppfyllts.

Enligt justitiekanslerns uppfattning borde inget arbetskraftspolitiskt utlåtande ha getts, eftersom de grunder för givande av ett utlåtande som anges i lagen om utkomstskydd för arbetslösa inte hade uppfyllts för klagandens del. Att ge ett arbetskraftspolitiskt utlåtande till klaganden var inte adekvat service, även om det på grundval av tillgängliga uppgifter inte hade föranlett negativa påföljder i fråga om klagandens rättigheter eller skyldigheter.

Serviceprincipen och kravet på adekvat service, som hör till grunderna för god förvaltning, innebär bl.a. att kunden ska få de tjänster hen behöver på ett ändamålsenligt sätt och att den som uträttar ärenden inom förvaltningen inte ska tillhandahållas service som inte grundar sig på lag och som eventuellt är kränkande (OKV/138/10/2020; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Marjo Mustonen).

Inadekvat behandling av ett ärende

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en arbets- och näringsbyrå på vikten av att iaktta bestämmelserna i förvaltningslagen vid utred-

ningen av ärenden samt vid att ärendena ska behandlas korrekt och utan dröjsmål.

Arbets- och näringsbyrån hade i början av år 2018 gett klaganden ett arbetskraftspolitiskt utlåtande om att hinder för utbetalning av arbetslöshetsförmåner inte förelåg. Klaganden hade uppgett att hens studier hade avslutats trots att hen inte hade slutfört allt. Arbets- och näringsbyrån började utreda ärendet på nytt nästan ett år senare. Av klaganden begärdes bl.a. avgångsbetyg från läroanstalten. Enligt klaganden skulle hen ha kunnat lämna in avgångsbetyget redan i början av 2018, om arbets- och näringsbyrån hade begärt det. Arbets- och näringsbyrån ändrade därefter sitt beslut. Efter över ett år upphävdes utlåtandet om att hinder inte förelåg, genom ett negativt utlåtande där klaganden ansågs vara studerande på heltid.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att det i klagandens fall var fråga om utredning av ett ärende som direkt påverkade hens rättigheter, dvs. erhållandet av arbetslöshetsförmåner. En myndighet ska i synnerhet i ärenden av detta slag sträva efter att behandla de ärenden som hör till myndighetens behörighet inte bara utan dröjsmål utan också grundligt. En väsentlig del av adekvat behandling utgörs av skyldigheten att behandla ärendena omsorgsfullt.

Vid behandlingen av förvaltningsärenden ska myndighetens avgöranden vara lagenliga och till sitt innehåll korrekta. Detta förutsätter bl.a. att myndigheten har tillgång till tillräckliga och korrekta uppgifter om de omständigheter som inverkar på avgörandet. Därför har myndigheten en allmän skyldighet att se till att ärendet utreds (officialprincipen), även om parten för sin del är skyldig att främja utredningen av ärendet.

Enligt biträdande justitiekanslern borde arbets- och näringsbyrån redan i början av år 2018 ha utrett det ärende som berörde klagandens studier och deras inverkan på klagandens rätt till utkomstskydd för arbetslösa mer omsorgsfullt. Arbets- och näringsbyrån hade således försummat sin skyldighet att behandla klagandens ärende på adekvat sätt, tillräckligt omsorgsfullt och utan dröjsmål. Förfarandet var ägnat att orsaka förvirring och ovisshet samt äventyrade klagandens rättsskydd (OKV/357/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Rådgivningen ska vara korrekt och ärendena ska behandlas omsorgsfullt

Enligt biträdande justitiekanslern ska arbets- och näringsbyråerna behandla ärendena på adekvat sätt och omsorgsfullt i enlighet med förvaltningslagen. Arbets- och näringsbyråernas rådgivning ska också vara korrekt i fråga om sitt innehåll. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en arbets- och näringsbyrå på dessa omständigheter.

Klaganden kritiserade den rådgivning som hen fått från arbets- och näringsbyrån. I arbets- och näringsbyråns kundinformationssystem hade inte vissa av de samtal antecknats som klaganden fört med en sakkunnig vid arbets- och näringsbyrån. Det var därför inte möjligt att i efterhand ta ställning till den eventuella rådgivning som klaganden fått. Enligt anvisningarna ska arbets- och näringsbyrån registrera kontakterna i systemet när en kund kontaktar arbets- och näringsbyrån eller arbets- och näringsbyrån kontaktar en kund.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att adekvat förvaltning förutsätter omsorgsfullhet vid ärendenas behandling. Till detta hör också omsorgsfull dokumentation av ärendena och av diskussioner med kunderna.

Arbets- och näringsbyrån hade gett klaganden felaktig information om hens rätt till ett vikariat i anslutning till alterneringsledighet. Den korrekta informationen hade lämnats följande dag. Enligt biträdande justitiekanslerns avgörande förutsätter sådan adekvat förvaltning som garanteras i grundlagen att den information och rådgivning som en myndighet ger är aktuell och korrekt i fråga om sitt innehåll.

Arbets- och näringsbyrån hade underlåtit att ge klaganden sådan adekvat service och rådgivning som god förvaltning förutsätter (OKV/610/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Flera brister vid behandlingen av ett ärende gällande utkomstskydd för arbetslösa

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en arbets- och näringsbyrå på vikten av att iaktta förvaltningslagens bestämmelser om korrekt behandling, hörande och motivering av beslut. Han delgav också arbets- och näringsbyrån det han framfört om att den tid som reserverats för att bemöta arbetserbjudanden ska vara tillräckligt lång och om sättet att ta kontakt samt om den inledande intervjun med arbetssökandena.

Enligt biträdande justitiekanslern ska en myndighets avgöranden i förvaltningsärenden vara lagenliga och korrekta i fråga om sitt innehåll. Klaganden hade felaktigt getts ett arbetskraftspolitiskt utlåtande där det konstaterats att hinder inte förelåg, som senare hade upphävts genom ett nytt utlåtande. Arbets- och näringsbyrån hade försummat sin skyldighet att behandla klagandens ärende på adekvat sätt och tillräckligt omsorgsfullt, på det sätt som förvaltningslagen förutsätter. Utlåtandet hade inte motiverats korrekt, eftersom det inte framgick i vilket ärende utlåtandet hade getts och hur klagandens redogörelse hade beaktats. Klagandens ärende hade utretts på nytt, men arbets- och näringsbyrån hade då försummat att höra klaganden. Enligt förvaltningslagen borde klaganden ha hörts innan ett nytt arbetskraftspolitiskt utlåtande gavs.

Klaganden hade på en måndag fått arbetserbjudanden där ansökningstiden gick ut samma veckas fredag. Enligt klaganden hade arbetserbjudandena kommit på fredagen. Det förblev oklart huruvida man med arbetssökanden hade kommit överens om att hen skulle följa eventuella arbetserbjudanden via webbtjänsten. Biträdande justitiekanslern konstaterade att arbetssökanden trots en smidig postgång hade haft högst några vardagar på sig att bemöta arbetserbjudandena. I ett sådant fall som det beskrivna ska arbets- och näringsbyrån kontakta arbetssökanden personligen t.ex. per telefon. På detta sätt säkerställs arbetssökandens faktiska möjligheter att söka arbete. Detta är av särskild betydelse för arbetssökandena på grund av de eventuella ekonomiska konsekvenser som följer ifall ett arbetserbjudande inte bemöts.

Klaganden riktade också kritik mot att arbets- och näringsbyrån aldrig hade kontaktat hen. Biträdande justitiekanslern ansåg att klagandens kritik var befogad. Trots den bedömning av servicebehovet som hade gjorts via webbtjänsten och trots sysselsättningsplanen hade det enligt biträdande justitiekanslern förblivit oklart för klaganden i egenskap av ny arbetssökande åtminstone hur hen skulle uträtta sina ärenden hos arbets- och näringsbyrån. Därför ansåg biträdande justitiekanslern att det hade varit motiverat att personligen kontakta arbetssökanden och göra en inledande intervju för att klarlägga serviceprocessen (OKV/663/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Konkurrens- och konsumentverket

Anvisning om förfarandet baserade sig inte på lag

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att Konkurrens- och konsumentverket inte utan lagstadgad rätt kan förbjuda den som ska höras eller dennes ombud att spela in hörandet av en part eller en förhandling vid en myndighet. Biträdande justitiekanslern delgav Konkurrens- och konsumentverket sin uppfattning att verkets anvisning om förfarandet kränker yttrandefriheten och rätten till försvar för den som ska höras.

Enligt avgörandet ska bestämmelserna om offentlighet och yttrandefrihet, rätten till en rättvis rättegång samt kontradiktoritetsprincipen beaktas i förvaltningsförfaranden. Med beaktande av dessa synpunkter kan det inte anses vara förenligt med god förvaltning att Konkurrens- och konsumentverket får göra en ljudupptagning, medan den som ska höras och dennes biträde ska göra anteckningar endast manuellt.

Konkurrens- och konsumentverket hade enligt klagomålet utfärdat en anvisning om förfarandet, med stöd av vilken verket från fall till fall hade förbjudit advokaten från att spela in de höranden av företrädarna för advokatens huvudmän som verket genomfört med stöd av konkurrenslagen (OKV/3/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kostama).

Patent- och registerstyrelsen (PRS)

Behandlingen av ett ärende fördröjdes

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade Patent- och registerstyrelsen på skyldigheten att behandla ärenden utan ogrundat dröjsmål. Behandlingen av ett ärende som gällde tillsynen över revisorer hade pågått i sammanlagt två och ett halvt år vid Patent- och registerstyrelsen. Enligt en redogörelse från Patent- och registerstyrelsen hade man dock efter år 2016 strävat efter att minska anhopningarna av ärenden genom att stärka personalresurserna och effektivera processerna (OKV/320/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Outi Kostama).

Social- och hälsovårdsförvaltningen

Betydelsen av god kommunikation

År 2020 var ett säreget år inom social- och hälsovården, liksom inom den övriga förvaltningen, på grund av coronaepidemin. Till följd av detta fick justitiekanslersämbetet i synnerhet under de första månaderna av epidemin ta emot många klagomål som gällde epidemin och de åtgärder som föranletts av den. Epidemin lyfte fram behovet av aktuell och tillförlitlig information om coronaviruset, det aktuella läget för epidemin och särskilt myndigheternas åtgärder, anvisningar och rekommendationer under epidemin.

Alla klagomål innehöll inte något sådant som det skulle ha varit befogat att granska ur laglighetskontrollens synvinkel. Klagomålen ådalagde emellertid den djupa oro och osäkerhet som situationen orsakade hos människor. Människor var oroliga över sin egen och sina närståendes hälsa och säkerhet samt över tillgången till sådana social- och hälsovårdstjänster som garanteras i grundlagen (19 §) i den exceptionella situation som föranletts av epidemin.

På grund av epidemin blev social- och hälsovårdsmyndigheterna och verksamhetsenheterna tvungna att snabbt ändra sin verksamhet, sina verksamhetssätt och sätten att producera sina tjänster för att kunna säkerställa tillgången till tjänster som människor hade rätt till trots den oförutsedda och exceptionella situation som epidemin orsakade. Samtidigt blev det viktigt att informera om tjänsterna och om förändringarna i tillhandahållandet av dem. Det informationsbehov som framkom av klagomålen till justitiekanslern begränsades dock inte enbart till tjänsterna och tillgången till dem, utan det gällde allmänt coronaviruset, epidemin och vidtagna eller planerade åtgärder samt den information som låg till grund för åtgärderna.

Vid behandlingen av dessa klagomål kunde man inte undgå att dryfta hur viktigt det är att kommunikationen är tydlig och begriplig inte bara för att människornas rättigheter ska tillgodoses utan också för att det allmänna informationsbehovet ska tillgodoses. Detta får särskild tyngd när det är fråga om exceptionella omständigheter som påverkar det dagliga livet och de tjänster det förutsätter, och som kan förändra vardagens livsrytm och bryta dess rutiner. I snabbt föränderliga, nya situationer har människor, mitt i ovissheten, ett behov av att få information på ett begripligt och tydligt sätt. Vid behandlingen av klagomålen kändes det ibland som om också laglighetsövervakarens arbete ställvis var att söka information om de många frågor som ställdes i klagomålen och att dela information i svaren på klagomålen.

Myndigheterna har en lagstadgad skyldighet att informera om sin verksamhet och sina tjäns-

ter. Bestämmelser om detta finns i allmänna lagar och speciallagar. De viktigaste bestämmelser som allmänt reglerar saken finns i offentlighetslagen och kommunallagen. I offentlighetslagen föreskrivs det om myndigheternas skyldighet att producera och sprida information, informera om sin verksamhet och sina tjänster samt om individers och sammanslutningars rättigheter och skyldigheter i frågor som gäller myndigheternas verksamhetsområde (20 §). Kommunerna är enligt kommunallagen skyldiga att informera om sin verksamhet och bl.a. om sina tjänster (29 §). Det allmänna syftet med dessa bestämmelser är att garantera öppenhet i myndigheternas verksamhet och trygga människors möjligheter att få information om myndighetsverksamheten och utövningen av offentlig makt, för att kunna övervaka dem. Dessutom är det fråga om att människor får information om sina rättigheter och om de tjänster som de behöver för att ordna och trygga sitt dagliga liv. Bestämmelserna betonar myndighetens ansvar för att producera och sprida information som är av betydelse för skötseln av ärenden och för den rättsliga ställningen för kunderna inom förvaltningen.

Det räcker inte med information i sig. För att nå sitt syfte ska informationen också vara av god kvalitet och tillgänglig. Tillgänglighet handlar också om jämlikhet när det gäller att få tillgång till information.

I sin information är myndigheterna enligt förvaltningslagen (9 §) och kommunallagen (29 §) skyldiga att använda ett klart och begripligt språk. Till god förvaltning hör också att iaktta den serviceprincip som anges i förvaltningslagen och att tillhandahålla adekvat service, vilket bl.a. innebär att uträttandet av ärenden ska ordnas utifrån kundernas behov (7 §). I kommunallagen föreskrivs dessutom uttryckligen en skyldighet att i informationen beakta behoven hos kommunens olika kundgrupper. En del av dessa kundgrupper (t.ex. personer med funktionsnedsättning, äldre) kan behöva andra kommunikationskanaler och kommunikationsformer än den övriga befolkningen, som lämpar sig bättre för dessa grupper. Den expertbedömning[82] som Institutet för hälsa och välfärd gjorde hösten 2020 visade t.ex. att en del personer med funktionsnedsättning och kunder inom funktionshinderservicen inte under epidemin fått tillräcklig information om de ändringar som gjorts i servicen och i anvisningarna, eftersom webben varit den huvudsakliga kommunikationskanalen under epidemin.

Myndigheterna är alltså skyldiga att vid rätt tid tillhandahålla kommunikation som är av god kvalitet, tydlig och entydig samt utgår från mottagarnas behov och där behoven beaktas. Genom kommunikationen bidrar myndigheterna till att fullfölja den skyldighet att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som föreskrivs i grundlagen (22 §).

Epidemin påverkade inte bara produktionen av tjänster utan också myndigheternas interna arbete och organiseringen av arbetet. Epidemin medförde sannolikt, åtminstone i början, flerstädes press på arbetet. På många sätt är det under exceptionella omständigheter förståeligt att man i situationer som kräver snabb kommunikation inte nödvändigtvis alltid lyckas fästa tillräcklig uppmärksamhet vid alla formuleringar som används. I värsta fall kunde det dock hända att oklara, tvetydiga eller omdömeslösa formuleringar ökade människors ovisshet och rädsla. Genom begriplig och tydlig kommunikation kunde man däremot minska ovisshet och rädsla och samtidigt trygga tillgodoseendet av människors rättigheter.

[82] Covid-19-epidemins konsekvenser för välmåendet, servicesystemet och nationalekonomin, s. 129.

Med tanke på myndigheternas verksamhet kan man genom kommunikation av god kvalitet minska behovet av att använda resurser för att svara enskilda kunder som tar kontakt och för att korrigera felaktiga tolkningar. God kommunikation som utgår från kundernas behov är dock betydelsefull framför allt med tanke på tillgodoseendet av rättigheterna för kunderna inom social- och hälsovården, och särskilt betydelsefull i exceptionella situationer när nöden är som störst.

Utvecklandet av beslutsfattandet utifrån kundernas behov

I biträdande justitiekanslerns avgörande OKV/26/70/2020, som gällde behoven att utveckla kvaliteten på och beslutsfattandet i fråga om FPA:s beslut om grundläggande utkomststöd, bedömdes frågan särskilt med tanke på kunderna inom förvaltningen och med avseende på deras behov. Bakgrunden till det ärende som undersöktes på eget initiativ utgjordes av information från olika källor om problem med kvaliteten på beslutsfattandet, vilket väckte oro över huruvida rättigheterna för dem som ansökt om sådant ekonomiskt stöd som enligt grundlagen (19 §) i sista hand beviljas för att trygga utkomsten tillgodoses genom beslutsfattandet. Vid granskningen av ärendet fokuserade biträdande justitiekanslern på beslutsfattandets strukturer och även på övervakningen av beslutsfattandet samt på hur situationen ter sig för de människor som befinner sig i en sårbar ställning och/eller vars förmåga att sköta sina angelägenheter har försvagats.

Årligen fattas nästan två miljoner beslut om grundläggande utkomststöd. Det stora antalet ansökningar ställer krav på beslutsfattandet, som kan effektiveras t.ex. genom att standardklausuler och standardformuleringar används i besluten. Utkomststödsbesluten meddelas dock med beaktande av sökandenas individuella situationer och ärendena ska behandlas och motiveras i enlighet med detta. Målet ska vara att alla som ansöker om stöd ska kunna få klarhet i sitt beslut och förstå varför ärendet har avgjorts på det sätt som framgår av beslutet.

Vid utredningen av ärendet framgick det att en del av dem som ansöker om utkomststöd har svårt att få reda på vilka beslut de fått i sitt ärende. Därför kan de inte heller bedöma lagenligheten av de beslut de fått eller behovet av att söka ändring i dem. Bl.a. de utredningar[83] som Institutet för hälsa och välfärd gjort och Socialbarometern[84] från 2019 visar att en del av dem som ansöker om grundläggande utkomststöd behöver hjälp av kommunens socialväsende för att få klarhet om sina beslut och få dem korrigerade och därmed få sina rättigheter tillgodosedda. Det kan dock antas att en del av sökandena inte söker hjälp med att bedöma sitt ärende och att de därmed kan bli utan sådana förmåner som tryggas i grundlagen och som de har rätt till. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att utkomststödsbesluten och beslutsprocessen bör bedömas också med tanke på tryggandet och tillgodoseendet av rättigheterna för människor som har svårigheter med att sköta sina angelägenheter.

Inom förvaltningsverksamheten ska man kontinuerligt utvärdera hur serviceprincipen och kravet på behörig service enligt förvaltningslagen uppfylls (7 §). I ärenden som gäller grundläggande utkomststöd är kvalitetskontroll särskilt viktig på grund av förmånens art och dess koppling till de grundläggande fri- och rättigheterna, samt med tanke på att en del av kunderna befinner sig i en mycket sårbar ställning. FPA hade

[83] Utkomststödsreformen utgjorde en utmaning för samarbetet mellan kommunerna och FPA, Det finns ännu rum för förbättringar i fråga om det stöd som i sista hand tryggar individens försörjning, Sistahandsskyddet efter utkomstskyddsreformen.

[84] Socialbarometern 2019.

genom sina mångsidiga åtgärder aktivt strävat efter att utveckla beslutsfattandet och beslutens kvalitet, även om det fortfarande återstod saker att utveckla.

Den serviceprincip och det krav på behörig service som föreskrivs i förvaltningslagen uppfylls bl.a. genom att kunderna inom förvaltningen engageras och hörs angående ordnandet av kundservicen. I beslutet hänvisades det till de kundråd som FPA redan tidigare använt sig av, och biträdande justitiekanslern ansåg att det skulle vara nyttigt att engagera kunderna också i utvecklandet av kvaliteten på besluten om grundläggande utkomststöd. Enligt honom skulle det över lag vara nyttigt att stärka kundernas delaktighet och systematiskt tillgodogöra sig denna delaktighet. Alla som ansöker om grundläggande utkomststöd drar nytta av det utvecklingsarbete som gäller beslutens kvalitet och begriplighet och som sker utifrån kundernas behov.

Tillsynen över socialvården

Under verksamhetsåret avgjorde biträdande justitiekanslern frågan om egenkontroll inom socialvården. Med egenkontroll avses sådan tillsyn som en socialvårdsenhet utför i sin verksamhet och som baserar sig på en plan. Genom egenkontrollen strävar man efter att på förhand identifiera och förebygga eventuella missförhållanden rörande de tjänster som produceras och sådana situationer som medför risker samt snabbt avhjälpa missförhållanden när sådana uppstår. Bestämmelser om egenkontroll finns i socialvårdslagstiftningen, och när det är fråga om social- och hälsovårdens gemensamma tjänster ska också bestämmelserna om egenkontroll inom hälso- och sjukvården (kvalitetsledning och patientsäkerhet) tillämpas.

Egenkontrollen utgör en del av den övergripande tillsynen över socialvården. Dess syfte är att säkerställa att socialvårdsklienterna i enlighet med 6 och 19 § i grundlagen får de tjänster som föreskrivs i den speciallagstiftning som berör socialvården på ett likvärdigt, lagenligt och gott sätt, så att klienternas rättigheter tryggas. Det är fråga om ett redskap för att säkerställa god kvalitet på tjänsterna.

I samband med biträdande justitiekanslerns laglighetskontrollbesök vid regionförvaltningsverken, Valvira och vissa städer under åren 2018–2019 framgick det att socialvårdens egenkontroll i praktiken inte genomfördes på det sätt som avses, och att den genomförs på varierande sätt beroende på enhet eller aktör. Egenkontrollen bör vara förknippad med det faktiska tillhandahållandet av tjänster och den praktiska verksamheten, och eventuella risker och osäkerhetsfaktorer bör granskas utifrån den enhetsspecifika verksamheten. De erhållna uppgifterna visade emellertid att egenkontrollen inte var en del av det praktiska arbetet. Det föreföll finnas en betydande skillnad mellan egenkontrollens syfte och det praktiska genomförandet av den. Ur socialvårdsklienternas synvinkel innebär detta att skillnaderna i genomförandet av egenkontrollen och kvaliteten på den mellan olika aktörer, regioner och klientgrupper försätter klienterna i en ojämlik ställning.

Avsikten är att egenkontrollen ska vara en kontinuerlig process där tjänsteproduktionen följs upp och eventuella missförhållanden och problem åtgärdas snabbt. Ambitionen är att uppdatera planen för egenkontrollen med hjälp av praktiska erfarenheter och respons från personalen och klienterna. För att säkerställa att tillsynen fungerar bör klienterna och vid behov också deras närstående involveras i egenkontrollen. Egenkontrollen blir inte genomförd i och med att det har utarbetats en plan för den,

utan det praktiska genomförandet och utvecklandet av egenkontrollen börjar då planen har utarbetats.

Svårigheterna i det praktiska genomförandet verkade bero på olika faktorer. De planer som ligger till grund för egenkontrollen är inte av sådan kvalitet att de stöder det praktiska arbetet, och planerna har inte nödvändigtvis utarbetats specifikt för varje enhet eller verksamhet, så att de uttryckligen skulle betjäna enheten eller verksamheten i fråga. De personer som svarar för socialvården har inte heller alltid kännedom om planerna, och det verkar delvis saknas en internaliserad och yrkesmässig förståelse för genomförandet av egenkontrollen. Det verkade även finnas skäl att stärka den lagbestämmelse som gäller egenkontroll. Man kan dock även dryfta vilken betydelse personresurserna kan ha för det praktiska genomförandet av egenkontrollen.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sitt beslut regleringen av egenkontrollen, den yrkesutbildning i egenkontroll som ges personalen inom socialvården samt behovet av att genomföra en utredning om egenkontrollen och dess problem, för att man på ett riktat sätt ska kunna ingripa i problemen med det praktiska genomförandet av egenkontrollen. I beslutet lyfte han också fram frågan om extern övervakning av egenkontrollen, som skulle kunna effektiveras ifall planerna för egenkontroll fanns tillgängliga i elektronisk form och tillsynsmyndigheterna därmed skulle ha uppdaterad information om planerna till sitt förfogande. En fungerande egenkontroll hjälper tillsynsmyndigheterna att göra en riskbaserad resursinriktning.

Biträdande justitiekanslern tog på eget initiativ upp detta ärende redan före coronaepidemin, men dess betydelse framhävdes när epidemin började, eftersom epidemin också påverkade genomförandet av den externa tillsynen över socialvårdsenheterna och socialvårdsfunktionerna och de sätt på vilket den externa tillsynen utförs. På grund av epidemin begränsades utomståendes, såsom anhörigas, möjligheter att t.ex. besöka sådana socialvårdsenheter där klienterna bor dygnet runt. Möjligheterna för de boende vid enheterna att berätta om sin situation och eventuella missförhållanden minskade sannolikt åtminstone i viss mån på grund av besöksrestriktionerna, samtidigt som de boendes liv begränsades. Ansvaret för att verksamheten var korrekt ankom samtidigt i högre grad än normalt på enheterna själv, även om de externa tillsynsaktörerna under epidemin utvecklade nya sätt att genomföra tillsynen. Coronaepidemin lyfte på ett mer konkret sätt än tidigare fram hur socialvårdens egenkontroll fungerar.

Egenkontrollen och dess betydelse för den övergripande tillsynen över socialvården har betonats under de senaste tio åren, och inom den reform av social- och hälsovården som är under beredning kommer tyngdpunkten för tillsynens del att ligga vid egenkontroll. För att socialvårdsklienternas rättigheter ska tryggas bör egenkontrollen i praktiken vara en välfungerande garant för kvaliteten under normala förhållanden, så att den fungerar och man kan räkna med den också under exceptionella förhållanden.

Hur egenkontrollen fungerar uppmärksammades under verksamhetsåret också i justitiekanslerns utlåtande OKV/1027/21/2020 (se s. 213), som justitiekanslern gav om kvalitetsrekommendationerna för att trygga ett gott åldrande och förbättra servicen för äldre. Justitiekanslern tog också i sitt utlåtande om regeringens proposition med förslag till lagstiftning om en reform av ordnandet av social- och hälsovården samt räddningsväsendet och om inrättande av landskap, OKV/1121/21/2020 (se s. 98), upp behoven och vikten av att utveckla och reglera egenkontrollen.

Socialvårdens kvalitet ska tryggas också genom systemet med socialombud. Ett av kommunen utsett socialombud har till uppgift att ge råd och handleda klienterna inom socialvården och att över lag främja att klienterna får sina rättigheter tillgodosedda. Ända sedan systemet skapades har man dryftat bl.a. socialombudens organisatoriska ställning, för att säkerställa att verksamheten är opartisk och oberoende. I ett ärende som avgjordes under verksamhetsåret, OKV/192/1/2019 (se s. 233), konstaterade biträdande justitiekanslern att en föreståndare för en samkommun med ansvar för samkommunens förvaltning och ekonomi inte på ett trovärdigt sätt kunde vara ställföreträdare för ett socialombud utan att hens oberoende och självständighet att sköta uppgiften kunde ifrågasättas. Eftersom frågan om socialombudsmännens oberoende och opartiskhet inte bara gällde det avgjorda klagomålsärendet, sändes beslutet till social- och hälsovårdsministeriet för kännedom och för vidtagande av åtgärder. Enligt ministeriets meddelande hade ministeriet våren 2020 låtit göra en utredning om läget beträffande ombudsfunktionerna, och avsikten är att se över klient- och patientlagstiftningen inom social- och hälsovården under den innevarande regeringsperioden. Enligt ministeriet ska också bestämmelserna om patient- och socialombuden granskas i samband med denna översyn.

Ärenden inledda på eget initiativ med anledning av coronaepidemin

När coronaepidemin fick sin början väckte den oro för säkerheten i fråga om produktionen av tjänster för flera klientgrupper inom social- och hälsovården och för hur tjänsterna tillhandahålls. I detta syfte beslutade sig biträdande justitiekanslern för att på eget initiativ undersöka ordnandet av och tillgången till barn- och ungdomspsykiatriska tjänster (OKV/294/70/2020) samt tryggandet av barnskyddstjänsterna (OKV/293/70/2020) under coronaepidemin. År 2019 uppmärksammade biträdande justitiekanslern vid sina laglighetskontrollbesök bl.a. tillgången till psykiatriska tjänster för barn och unga, tjänsternas tillgänglighet, samt genomförandet och verifieringen av vården. Ett annat tema utgjordes av samspelet mellan tjänsterna inom den grundläggande och den specialiserade vården och tillgången till mentalvårdstjänster och psykiatrisk vård för barn och unga som är klienter inom barnskyddet. Biträdande justitiekanslern gjorde under året laglighetskontrollbesök i Birkalands sjukvårdsdistrikt, OKV/25/51/2019, och i Tammerfors stad, OKV/14/51/2019. Avsikten var att fortsätta besöken med detta som tema under år 2020, och innan coronaepidemin fick sin början besökte biträdande justitiekanslern Norra Savolax sjukvårdsdistrikt, OKV/2/51/2020 (se s. 240) och Siilinjärvi kommun, OKV/1/51/2020 (se s. 238). Under dessa laglighetskontrollbesök framgick det att det fanns vissa problem med tillgången till tjänster för barn och unga, tillgången till vård och genomförandet av vården. Problemen hade att göra med brist på psykoterapitjänster, problem med samarbetet mellan den grundläggande och den specialiserade sjukvården, resursbrist, ökat vårdbehov i synnerhet inom ungdomspsykiatrin och större vårdtyngd särskilt inom barnpsykiatrin. Den information som erhölls under de ovan nämnda laglighetskontrollbesöken låg till grund för de ärenden i anslutning till coronaepidemin som togs till prövning på eget initiativ. Biträdande justitiekanslern beslutade också undersöka hemvården (hemsjukvården och hemservicen) under coronaepidemin (OKV/290/70/2020).

Ärendet berör allmänt kvaliteten på vården med hänsyn till omsättningen av vårdare och antalet vårdare för en enskild klient, men också hur hemvårdsklienternas hälsa och säkerhet säkerställs under coronaepidemin. Biträdande justitiekanslern hade redan år 2018 i sitt avgörande OKV/2064/1/2017 uppmärksammat det stora antalet vårdare och omsättningen bland vårdarna inom hemsjukvården och hur antalet och omsättningen inverkar på uppföljningen av vården som helhet och på bedömningen av vårdens effekt samt på hur klienterna inom hemsjukvården upplevt vårdens kvalitet.

Biträdande justitiekanslern tog också upp frågan om FPA:s beredskap inför ökningen av antalet ärenden (bl.a. ansökningar om arbetslöshetsförmåner, grundläggande utkomststöd och bostadsbidrag samt dagpenning vid sjukdom och smittsam sjukdom) till följd av coronaepidemin och undantagsförhållandena (OKV/568/70/2020).

Utöver de ovan nämnda ärendena undersökte biträdande justitiekanslern offentligheten och öppenheten i fråga om den verksamhet som Institutet för hälsa och välfärd bedriver, beträffande den information som ligger till grund för beslut och riktlinjer gällande coronavirusepidemin och hanteringen av epidemin (OKV/458/70/2020). I ett ärende som justitiekanslern tog till prövning och som berör social- och hälsovårdsministeriet (OKV/461/70/2020) handlar det å sin sida om offentligheten i fråga om den information och de grunder som används då man fattar sådana beslut som berör hanteringen av covid-19-epidemin och som påverkar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Därtill handlar det om öppenheten i myndigheternas verksamhet och om förutsättningarna att utöva tillsyn över verksamheten vid fullgörandet av de skyldigheter som anges i lagen om smittsamma sjukdomar.

Utlåtanden

Kvalitetsrekommendationen för trygga ett bra åldrande och förbättra servicen

Justitiekanslern gav social- och hälsovårdsministeriet ett utlåtande om kvalitetsrekommendationen för att trygga ett bra åldrande och förbättra servicen 2020–2023. Justitiekanslern uppmärksammade i sitt utlåtande att den äldre befolkningens delaktighet i utarbetandet av rekommendationen skulle ge information om serviceanvändarnas erfarenheter och behov samt bidra till att fullfölja det allmännas grundlagsenliga skyldighet att främja individens möjligheter att påverka beslut som gäller hen själv. Samtidigt skulle delaktigheten bidra till att främja tillhandahållandet av service för äldre personer på det sätt som förutsätts enligt de grunder för god förvaltning som anges i förvaltningslagen.

Enligt justitiekanslern är kvaliteten på planerna för egenkontroll och internaliseringen av syftet med egenkontrollen vid enheterna inom socialvården avgörande för att tillsynen ska fungera. Enligt hans åsikt bör man fästa uppmärksamhet vid egenkontrollens betydelse och vid hur väl planerna för egenkontroll fungerar för att egenkontrollen ska kunna utnyttjas på bästa möjliga sätt bl.a. vid produktionen av tjänster och uppföljningen av kvaliteten på tjänsterna för den åldrande befolkningen.

Enligt justitiekanslern ska man i fråga om den åldrande befolkningen fästa särskild vikt vid äldres färdigheter, förmåga och vilja att utnyttja digitalisering och ny teknik, så att deras servicebehov inom social- och hälsovården ska kunna tillgodoses på ett kundorienterat och individuellt sätt och utan att deras rättigheter äventyras. Justitiekanslern betonade också vikten av informationssäkerhetsfrågor. Äldre personer ska ha tillgång till tillförlitligt och tillräckligt stöd för

användningen av digitala tjänster och ny teknik. Han konstaterade att det är viktigt att inhämta respons av den äldre befolkningen och att ta del av deras erfarenheter av användningen av digitala tjänster, för att tjänsterna ska kunna utvecklas på ett kundorienterat sätt (OKV/1027/21/2020; utlåtandet gavs av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Marjo Mustonen).

I anslutning till statsrådsövervakningen gavs under verksamhetsåret även följande utlåtanden som berörde social- och hälsovårdsförvaltningen:

- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om elektronisk behandling av klientuppgifter inom social- och hälsovården (klientuppgiftslagen) och till vissa lagar som har samband med den (klientuppgifter inom social- och hälsovården) (OKV/79/20/2019), se s. 91
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring och temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar och till lag om temporär ändring av 2 kap. 9 § i polislagen (bekämpning av coronaviruseti näringsverksamhet, vid sammankomster och i trafik) (OKV/1927/21/2020), se s. 96
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagstiftning om en reform av ordnandet av social- och hälsovården samt räddningsväsendet och inrättande av landskap (social- och hälsovårdsreformen) (OKV/1121/21/2020), se s. 98
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar: ett system för identifiering av exponerade som effektiviserar spårningen och brytandet av coronavirusinfektionens smittkedjor (coronablinkern) (OKV/910/21/2020), se s. 96
- Utkastet till regeringsproposition med förslag till temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar (bekämpning av coronaviruset i gränstrafiken) (OKV/2525/21/2020), se s. 95
- I fråga om justitieförvaltningen gavs ett utlåtande om utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om en äldreombudsman (äldreombudsman) (OKV/2383/21/2020), se s. 98

Avgöranden

Ministeriet

Ministeriet överskred sin behörighet och prövningsrätt när det fattade beslut om åldersgränserna för Mina Kanta-sidorna

Biträdande justitiekanslern gav social- och hälsovårdsministeriet en anmärkning på grund av dess förfarande som stred mot den laglighetsprincip som föreskrivs i grundlagen. Ministeriet hade överskridit sin behörighet och prövningsrätt genom att fastställa åldersgränser på 10 och 12 år för Mina Kanta-sidorna utan en sådan rättslig grund som grundlagen förutsätter. Enligt biträdande justitiekanslern måste ministeriet ha förstått att ministeriet inte hade behörighet att fastställa åldersgränser som stred mot lagen.

Enligt patientlagen kan en minderårig förbjuda att hens hälsouppgifter lämnas ut till vårdnadshavaren, om en företrädare för hälso- och sjukvården har bedömt att den minderåriga är tillräckligt mogen för att fatta ett sådant beslut. I patientlagen har det dock inte föreskrivits någon åldersgräns när det gäller skyldigheten att bedöma mognaden. Enligt social- och hälsovårdsministeriets utredning skulle skyldigheten att göra en bedömning av mognaden begränsas till 12 års ålder, eftersom yngre barn sällan ansågs ha skäl att hemlighålla sina uppgifter från sina vårdnadshavare. Begräns-

ningen baserade sig på ett beslut av ministeriets ledningsgrupp.

Biträdande justitiekanslern betonade i sitt avgörande att eventuella åldersgränser ska fastställas genom lagstiftning och riksdagens beslut, inte av social- och hälsovårdsministeriets ledningsgrupp, om det för Mina Kanta-sidornas del anses ändamålsenligt att fastställa åldersgränser för en minderårigs mognad och för bedömning av mognaden. Enligt grundlagen ska bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter utfärdas genom lag. Ministeriet har rätt att genom förordning utfärda bestämmelser om hur vårdnadshavarnas möjligheter att sköta ärenden för sina barns räkning tekniskt förverkligas i samband med Mina Kanta-sidorna. Förordningen gav inte heller enligt ministeriets egen uppfattning ministeriet behörighet att föreskriva om förfaranden som begränsar vårdnadshavarnas och barnens rättigheter. Trots detta hade ministeriet emellertid agerat på ett annat sätt och inte vidtagit några beredande åtgärder för att ändra lagstiftningen.

Biträdande justitiekanslern riktade i sitt avgörande kritik också mot den nya verksamhetsmodell som ministeriet utarbetat för utvidgat uträttande av ärenden för någon annans räkning och mot genomförandet av modellen.

Biträdande justitiekanslern undersökte på eget initiativ Mina Kanta-sidornas användarvänlighet och huruvida deras innehåll är lagenligt, både på grundval av klagomål som inkommit till justitiekanslersämbetet och på grundval av utredningar som erhållits från social- och hälsovårdsministeriet. Av ministeriets utredningar framgick det att ministeriet hade för avsikt att fastställa en permanent åldersgräns på 12 år för när uppgifter om en minderårig visas för vårdnadshavaren. Detta trots att biträdande justitiekanslern i sitt tidigare avgörande (OKV/2057/1/2017) hade konstaterat att Mina Kanta-sidornas tidigare åldersgräns på 10 år, som var avsedd att vara temporär, stod i strid med patientlagen. I de klagomål som inkommit till justitiekanslersämbetet redogjorde vårdnadshavarna för sina svårigheter att sköta sina minderåriga barns ärenden på Mina Kanta-sidorna (OKV/31/50/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kauppila).

Styrningen av lagringen och upphandlingen av skyddsutrustning som behövs vid pandemier

Justitiekanslerns avgörande om social- och hälsovårdsministeriets och arbets- och näringsministeriets förfarande vid styrningen av upplagringen och upphandlingen av skyddsutrustning som behövs i en pandemisituation OKV/155/70/2020 redogörs för på sidorna 57 och 86.

Åtgärder vid flygplatserna för att bekämpa coronaviruset våren 2020

Biträdande justitiekanslerns avgörande gällande myndigheternas åtgärder på flygplatserna för att bekämpa coronaviruset OKV/433/70/2020 redogörs för på sidorna 56 och 86.

Brister i registreringen av bindningar hos ledamöter i besvärsnämnder

Biträdande justitiekanslern uppmanade social- och hälsovårdsministeriet att genom lagstiftningsåtgärder avhjälpa de brister som framkommit i registreringen av bindningar hos ledamöter i besvärsnämnderna för ärenden som berör social trygghet. Det nuvarande sättet att registrera och förvara redogörelserna för bindningar hos ledamöter i besvärsnämnderna är svårtolkat.

I ett klagomål till justitiekanslern uppgav klaganden att hen inte hade hittat uppgifter om sakkunnigledamöterna i besvärsnämnden för social

trygghet, Samu, i det register över domares bindningar och bisysslor som Rättsregistercentralen upprätthåller. På grund av detta antog klaganden att så gott som alla nämndens sakkunnigledamöter hade försummat sin lagstadgade skyldighet att redogöra för sina bindningar.

Enligt lagen ska Samus sakkunnigledamöter redogöra för sina bindningar på samma sätt som domstolarnas sakkunnigledamöter, som ska meddela sina bindningar till domstolen. Domstolen registrerar uppgifterna om bindningar hos Rättsregistercentralen, där de kan granskas av var och en. Social- och hälsovårdsministeriet och justitieministeriet konstaterade i sina utredningar till biträdande justitiekanslern att skyldigheten att redogöra för bindningar och registreringsskyldigheten är två olika saker, och att det i lagen inte finns några bestämmelser om skyldigheten att registrera bindningar för Samus sakkunnigledamöter. På grund av detta och till följd av vissa praktiska problem hade social- och hälsovårdsministeriet beslutat att redogörelserna för bindningar ska lämnas till social- och hälsovårdsministeriet, där de också förvaras och finns tillgängliga på begäran. Samma förfarande gällde också sakkunnigledamöter vid besvärsnämnderna för arbetspensions- och olycksfallsärenden.

Biträdande justitiekanslern betraktade denna praxis som otydlig och konstaterade att den som begär uppgifter om bindningar inte kan veta att uppgifterna om de berörda nämndernas sakkunnigledamöter ska begäras av ministeriet istället för Rättsregistercentralen. Eftersom uppgifterna inte finns hos Rättsregistercentralen är det även mycket sannolikt att den som begär uppgifter drar felaktiga slutsatser beträffande nämndledamöternas iakttagande av anmälningsskyldigheten, vilket också klaganden hade gjort.

Biträdande justitiekanslern ansåg att den praxis som ministerierna kommit överens om och som inte baserar sig på lag är otydlig och inte gynnar rättskipningens öppenhet eller tillgodoser medborgarnas möjligheter att övervaka utövningen av offentlig makt (OKV/719/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kauppila).

Egenkontrollens funktion inom socialvården

Enligt biträdande justitiekanslern finns det en oroväckande skillnad mellan å ena sidan den praktiska egenkontrollen och å andra sidan den egenkontroll som avses i lagstiftningen och i myndigheternas anvisningar.

På grund av bristerna i det praktiska genomförandet av egenkontrollen kan socialvårdsklienternas rätt till sådan god socialvård och likabehandling som förutsätts i grundlagen äventyras. I samband med den pågående social- och hälsovårdsreformen kommer egenkontrollen att få en allt viktigare roll inom den övergripande tillsynen över socialvården. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det kommer att läggas stor vikt vid egenkontrollens funktion och att det därför bör säkerställas att den fungerar i praktiken.

Biträdande justitiekanslern beslutade på eget initiativ undersöka hur socialvårdens egenkontroll fungerar, både utifrån de uppgifter som framkommit i offentligheten och på grundval av den information som erhållits i samband med laglighetskontrollen. Vid egenkontrollen ska man identifiera de risker som är förenade med ordnandet och produktionen av tjänster och förebygga riskerna samt säkerställa tjänsternas kvalitet. Egenkontrollen bör vara en del av det praktiska arbetet inom socialvården. Enligt de erhållna uppgifterna verkade egenkontrollen inte genomföras som en del av tillsynen över socialvården, på det sätt som avses i lagstiftningen.

Enligt biträdande justitiekanslern är det viktigt att grundligt granska egenkontrollen och problemen med genomförandet av den, för att man på ett målinriktat sätt ska kunna ingripa i de kvalitetsproblem som uppkommit vid det praktiska genomförandet av egenkontrollen. Samtidigt skulle det också finnas skäl att utreda när myndigheterna särskilt ska övervaka socialvårdens egenkontroll, för tryggande av klienternas rättigheter (t.ex. klienter i särskilt utsatt ställning).

Enligt biträdande justitiekanslern borde social- och hälsovårdsministeriet trots de pågående eller planerade lagstiftningsprojekt som berör egenkontrollen snabbt bedöma behovet av att utfärda en förordning om egenkontroll för att effektivera styrningen och övervakningen av egenkontrollen.

För att egenkontrollen ska kunna genomföras kräver det även att personalen inom socialvården har förbundit sig vid att bedriva egenkontroll och har det praktiska kunnande som behövs för den. Enligt biträdande justitiekanslern skulle det finnas skäl att snabbt bedöma behovet av att utveckla utbildningen för yrkesutbildade personer inom socialvården så att egenkontrollen i och med utbildningen skulle bli en del av yrkeskunnandet.

Tillsynsmyndigheten ska ha uppdaterad information om genomförandet av egenkontrollen för att den ska kunna rikta in sin externa tillsyn på riskerna. Detta främjas ifall planerna för egenkontroll finns tillgängliga i elektronisk form och ifall tillsynsmyndigheten på elektronisk väg får information om tjänsteproducenternas egenkontroll. Biträdande justitiekanslern ansåg att ministeriet bör vidta behövliga åtgärder för utarbetande av ett elektroniskt system för detta syfte.

Biträdande justitiekanslern sände sitt avgörande till social- och hälsovårdsministeriet och bad ministeriet senast 31.5.2021 meddela vilka åtgärder ministeriet vidtagit för att säkerställa en fungerande egenkontroll inom socialvården (OKV/33/70/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Fastställandet i lag av en smittsam sjukdom som med fog misstänks vara en allmänfarlig smittsam sjukdom

Biträdande justitiekanslern ansåg det vara problematiskt att förfarandet för fastställande av en smittsam sjukdom som med fog misstänks vara en allmänfarlig sjukdom verkar vara oreglerat, även om förfarandet eventuellt baserar sig på etablerad praxis.

När lagen om smittsamma sjukdomar stiftades föreslogs det i den regeringsproposition som berör den att statsrådet genom förordning ska besluta om att en smittsam sjukdom ska klassificeras som en allmänfarlig smittsam sjukdom. Riksdagens grundlagsutskott bedömde propositionen utifrån statsrådets bemyndigande att utfärda förordningar och ansåg att den var tillräckligt noggrant avgränsad. Enligt utskottet kunde det således genom förordning föreskrivas om allmänfarliga smittsamma sjukdomar. I lagen om smittsamma sjukdomar inkluderades bestämmelser om de åtgärder för förhindrande av spridningen av sådana sjukdomar som medför de mest långtgående begränsningarna av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Med stöd av 60 § (karantän) och 63 § (isolering) i lagen om smittsamma sjukdomar kan likadana åtgärder som kraftigt begränsar individernas grundläggande och mänskliga rättigheter vidtas på grund av en smittsam sjukdom som med fog misstänks vara allmänfarlig som när det är fråga om en smittsam sjukdom som enligt statsrådets förordning är allmänfarlig. I lagen om smittsamma sjukdomar definieras emellertid inte vad som avses med en smittsam sjukdom som med fog misstänks vara en allmänfarlig sjukdom. Det

verkar inte heller finnas några närmare bestämmelser om det förfarande genom vilket en sjukdom kan definieras som en sådan.

Biträdande justitiekanslern bad social- och hälsovårdsministeriet senast 30.10.2010 meddela vilka åtgärder hans ovan nämnda observation föranlett. Ministeriet meddelade i sitt svar till biträdande justitiekanslern att det behov av en revidering av lagen om smittsamma sjukdomar som biträdande justitiekanslern uppmärksammat kommer att beaktas samtidigt som det kommer att göras andra bestående ändringar i lagen, vars behov aktualiserats bl.a. under covid-19-epidemin (OKV/244/1/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Lämnandet av medicinska sakkunnigutlåtanden till domstolarna

Biträdande justitiekanslern uttryckte sitt gillande över den lagändring och finansieringslösning genom vilken man slutligen skapar ett permanent system för lämnande av sådana medicinska sakkunnigutlåtanden som domstolarna behöver. Enligt den lag som trädde i kraft vid ingången av januari 2020 har det i statsbudgeten anvisats särskild finansiering för den uppgift som ålagts Norra Savolax sjukvårdsdistrikt. Biträdande justitiekanslern kommer i samband med sin laglighetskontroll av domstolarna och myndigheterna att följa upp hur systemet fungerar.

Tidigare hade det inte genom lag föreskrivits att någon särskild organisation ska utarbeta de medicinska sakkunnigutlåtanden som domstolarna behöver. I det första skedet gavs utlåtanden av Valvira och därefter av universitetssjukhusen i tur och ordning. Utlåtanden har dock inte lämnats på flera år, eftersom det inte hade föreskrivits om uppgifterna i lag och finansiering inte hade anvisats för verksamhetens kostnader.

Biträdande justitiekanslern tog första gången ställning till lämnandet av försäkringsmedicinska utlåtanden i sitt beslut 21.3.2014 (OKV/7/50/2012) efter att Valvira meddelat social- och hälsovårdsministeriet att Valvira i framtiden inte längre har möjlighet att lämna medicinska utlåtanden. Valvira hade samtidigt föreslagit att ministeriet skulle vidta åtgärder för att bilda en expertgrupp för att lösa nationella försäkringsmedicinska tvister. Biträdande justitiekanslern konstaterade att ministeriet utan dröjsmål borde få till stånd ett system genom vilket domstolarna får de försäkringsmedicinska utlåtanden de behöver.

Efter Valviras meddelande uppmanades universitetssjukvårdsdistrikten i ett cirkulär från social- och hälsovårdsministeriet turvis lämna de medicinska utlåtanden som domstolarna behövde. Uppgiften reglerades dock inte i lag och kostnaderna för verksamheten ersattes inte. Universitetssjukhusen lämnade därför inte några utlåtanden. Hösten 2018 konstaterade högsta domstolen att den inte får utlåtanden av universitetssjukhusen. Problemen hade fått sin början redan år 2017. Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt hade framfört att statsförvaltningen endast genom lag och även då med iakttagande av finansieringsprincipen kan ålägga kommunerna och kommunala myndigheter nya uppgifter. Högsta domstolen hade år 2017 flera gånger varit i kontakt med social- och hälsovårdsministeriet, där man hade hänvisat till bristen på resurser för författningsberedning.

Social- och hälsovårdsministeriet sände i början av år 2018 ut ett nytt cirkulär i ärendet, där ministeriet bad sjukvårdsdistrikten fortsätta med att lämna utlåtanden fram till utgången av år 2019, så att varje sjukvårdsdistrikt skulle stå i tur att lämna utlåtanden i perioder om fem månader. Högsta domstolen hade dock år 2018 fått anmälningar från både HUS och Birkalands sjukvårds-

distrikt om att sjukvårdsdistrikten inte hade hittat frivilliga att lämna högsta domstolen de utlåtanden som den begärt.

Biträdande justitiekanslern bad i början av år 2019 social- och hälsovårdsministeriet ge ett utlåtande om de åtgärder som ministeriet ämnar vidta med anledning av den aktuella situationen. Social- och hälsovårdsministeriet konstaterade i sitt utlåtande att ministeriet hade inlett ett lagstiftningsprojekt i frågan våren 2019. Regeringens proposition överlämnades till riksdagen i oktober 2019 och lagen trädde i kraft i januari 2020.

Enligt lagen svarar de sjukvårdsdistrikt som är huvudmän för ett universitetssjukhus gemensamt för lämnande av medicinska sakkunnigutlåtanden som begärs av domstolar. För lämnande av utlåtande finns en sakkunniggrupp vars verksamhet administreras av Norra Savolax sjukvårdsdistrikt. Alla sjukvårdsdistrikt som är huvudmän för ett universitetssjukhus är skyldiga att till sakkunniggruppen utse sakkunniga med tillräcklig kompetens inom behövliga medicinska områden. Norra Savolax sjukvårdsdistrikt kan utse även andra sakkunniga i medicin till sakkunniggruppen och från fall till fall begära medicinska sakkunnigutlåtanden från sakkunniga utanför sakkunniggruppen. Det är viktigt att få en oberoende medicinsk bedömning i synnerhet när det behövs kännedom om ett visst medicinskt specialområde eller när fallet är förknippat med tolkningssvårigheter. En oberoende sakkunnig ökar rättssäkerheten samt transparensen och tillförlitligheten i den medicinska utvärderingen. Domstolens möjlighet att få medicinska sakkunnigutlåtanden utan en parts kostnadsansvar förbättrar ändringssökandenas möjligheter att söka ändring i ärenden som gäller deras lagstadgade rättigheter och främjar deras rättsskydd (OKV/3/50/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Institutet för hälsa och välfärd (THL)

Lämpligheten av en myndighets formulering

Justitiekanslern konstaterade att en myndighet ska använda ett sakligt språk, undvika kränkande formuleringar och säkerställa att den språkliga framställningen motsvarar det avsedda sakinnehållet. I ett klagomål till justitiekanslern bad klagandena bl.a. om ett ställningstagande till huruvida deras ära hade kränkts.

Institutet för hälsa och välfärd hade anfört ett klagomål hos Opinionsnämnden för massmedier och bett den ta ställning till huruvida en tidning hade följt god journalistisk sed i en artikel om vaccinupphandling och om THL:s vaccinforskning. I ett tillägg till sitt klagomål hade Institutet för hälsa och välfärd lyft fram artikelns uppgifter om bindningarna för de sakkunniga som anlitats för tidningsartikeln. Den formulering som användes i tillägget kunde ge en bild av att de sakkunniga som anlitats för tidningsartikeln, dvs. klagandena, skulle ha agerat för ett läkemedelsföretags räkning och eventuellt fått fördel av detta. I klagomålet till justitiekanslern uppgav klagandena att de uppfattade denna formulering som kränkande och att den ifrågasatte deras sakkunskap.

I förvaltningslagen anges det att en myndighet inte ska använda bl.a. kränkande uttryck, samt att myndigheten ska säkerställa att den språkliga framställningen motsvarar det avsedda innehållet. Justitiekanslern konstaterade att den formulering som Institutet för hälsa och välfärd använt i tillägget till klagomålet kunde kritiseras med tanke på förvaltningslagens bestämmelse om myndigheternas språkbruk. Enligt justitiekanslern skulle det ha varit möjligt att utar-

beta den punkt som berörde experternas eventuella bindningar på ett sätt som bättre skulle ha uppfyllt förvaltningslagens krav på saklig och omsorgsfull språkanvändning. Detta skulle ha varit ett ändamålsenligt förfarande också med tanke på den proportionalitetsprincip som anges i förvaltningslagen.

Justitiekanslern konstaterade att en myndighet i sin faktiska verksamhet inte ska ta in sådan kritik av utomstående eller sådan kritik som kan uppfattas som objektiv och som inte är nödvändig med tanke på syftet med myndighetens åtgärd. Justitiekanslern delgav Institutet för hälsa och välfärd sina synpunkter (OKV/7/10/2020; ärendet avgjordes av justitiekansler Tuomas Pöysti och föredrogs av Marjo Mustonen).

Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira)

Motiverandet av beslut

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sitt avgörande Valvira på vikten av att motivera ett beslut som fattas med anledning av en klagan. Biträdande justitiekanslern konstaterade i avgörandet att syftet med förvaltningslagens bestämmelser om förvaltningsklagan bl.a. är att ge en myndighet prövningsrätt vid behandlingen av tillsynsärenden, för att myndigheten effektivt ska kunna inrikta sina resurser så att tillsynen blir verkningsfull. Förvaltningslagens bestämmelse om motiverandet av beslut ger myndigheten befogenheter att överväga hur motiveringen ska läggas fram och hur omfattande den ska vara. Att alla beslut förses med lika omfattande motiveringar är enligt biträdande justitiekanslern inte befogat med tanke på en verkningsfull inriktning av tillsynsresurserna.

Å andra sidan är myndigheterna enligt grundlagen skyldiga att motivera sina beslut, och en part har rätt att få motiveringar till sitt beslut. Enligt biträdande justitiekanslern ska rätten att få motiverade beslut ges särskild betydelse som en grundläggande rättighet. Han ansåg därför att klagandens grundläggande rättighet skulle ha tillgodosetts bättre om det beslut som hade meddelats hen skulle ha försetts med noggrannare motiveringar rörande det aktuella fallet (OKV/439/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Behandlingen av begäranden om information

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Valvira på tillämpningen av offentlighetslagen vid behandlingen av begäranden om handlingar och information.

Valvira hade inte lämnat ut den handling/information som klagandena begärt, eftersom Valvira inte hade tillgång till den. Biträdande justitiekanslern hänvisade till de högsta laglighetsövervakarnas vedertagna beslutspraxis och konstaterade att man vid behandlingen av begäranden om handlingar och information ska handla i enlighet med offentlighetslagen även i de fall då myndigheten inte har det dokument eller den information som begärts. Myndigheten ska således alltid när den vägrar lämna ut ett dokument eller information bl.a. fråga den som framställt begäran om hen vill föra ärendet till myndigheten för avgörande. Den som framställt begäran ska, om hen så önskar, meddelas ett överklagbart beslut om saken.

Valvira hade inte i enlighet med offentlighetslagen informerat klagandena om möjligheten att föra ärendet till myndigheten för avgörande och hade inte frågat dem huruvida de önskade

få ett avgörande i ärendet, och Valvira hade inte heller meddelat något avgörande med anledning av dokument-/informationsbegäran. Förfarandet var därmed inte förenligt med offentlighetslagen (OKV/85/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Valvira på att begäranden om information ska behandlas på det sätt som offentlighetslagen förutsätter, på vikten av att iaktta förvaltningslagens bestämmelse om korrekt behandling av ärenden och på att förfrågningar ska besvaras på det sätt som föreskrivs i förvaltningslagen.

Klaganden hade i ett meddelande som sänts på e-postadressen för Valviras tjänst Terhikki frågat om en person var sjukskötare och varför uppgifter om hen inte syntes i tjänsten Julki-Terhikki. Avdelningssekreteraren hade svarat klaganden genast samma dag och nämnt att orsaken var att personen hade fråntagits rätten att utöva sjukskötaryrket. Därefter hade klaganden samma dag via e-post ställt ytterligare frågor om fråntagandet av personens rätt att utöva yrket. Enligt utredningen hade Valviras jurist svarat på tilläggsfrågorna per telefon tre dagar senare.

Klaganden bestred i sitt bemötande att hen hade blivit uppringd och hävdade att hen fortfarande inte hade fått de begärda upplysningarna.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att en förfrågning som framställts skriftligen i regel också ska besvaras skriftligen. När en begäran om information har inkommit per e-post, kan det anses vara korrekt att bemöta begäran genom ett e-postmeddelande eller något annat skriftligt förfarande. Då kan innehållet i svaret också utredas i efterhand. Ett sådant förfarande kan också bidra till att stärka rättssäkerheten för den tjänsteman som skött ärendet. Det hade förblivit oklart huruvida klagandens begäran om information hade bemötts i det aktuella fallet. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att klagandens begäran inte hade behandlats på det sätt som offentlighetslagen förutsätter hos Valvira och att ärendet inte heller hade behandlats på ett sådant behörigt sätt som föreskrivs i förvaltningslagen.

Klaganden hade senare sänt Valvira e-postmeddelanden där hen meddelat att hen fortfarande inte fått den begärda informationen. E-postmeddelandena hade emellertid inte besvarats. Biträdande justitiekanslern ansåg att det då skulle ha varit ändamålsenligt att kontakta klaganden. Inom laglighetskontrollpraxisen har det av hävd ansetts att en myndighet utan ogrundat dröjsmål ska bemöta sakliga kontaktbegäranden i ärenden som hör till myndighetens behörighet (OKV/343/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Regionförvaltningsverken (RFV)

Långa behandlingstider för klagomål gällande socialvård

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sitt avgörande ett regionförvaltningsverk på vikten av att ärendena behandlas utan dröjsmål i samband med tillsynen över socialvården. Regionförvaltningsverkets långa behandlingstider för klagomål gällande socialvårdsärenden hade uppdagats vid ett laglighetskontrollbesök som biträdande justitiekanslern utfört hos verket.

År 2017 hade antalet klagomål som inkom till regionförvaltningsverket ökat avsevärt jämfört med tidigare år, vilket hade lett till en förlängning av behandlingstiderna. Enligt regionförvaltningsverkets utredning fanns det vid verket 50 över 18 månader gamla socialvårdsklagomål som var under behandling i juni 2019. Behandlingen av

åtta av dessa klagomål hade pågått i över två år. Behandlingstiderna för dessa klagomål överskred uppenbart den genomsnittliga behandlingstid som uppställts som målsättning, och behandlingstiderna var även ur klagandenas synvinkel oskäligt långa. Enligt biträdande justitiekanslern är det inom socialvården fråga om sådana grundläggande rättigheter som är fundamentala för ett människovärdigt liv, i synnerhet för dem som har det sämst ställt.

Regionförvaltningsverket hade sedan år 2017 vidtagit åtgärder för att förkorta behandlingstiderna. Enligt utredningen var verket bl.a. i färd med att rekrytera mer personal till enheten för socialvård. Dessutom var ett förslag om att få extra personal under beredning. I samband med laglighetskontrollen har knappa resurser i princip inte ansetts vara en godtagbar orsak till dröjsmål vid ärendenas behandling, utan det har ansetts att myndigheterna genom effektiv arbetsledning, organisering av arbetet och utvecklande av arbetssätten samt andra till buds stående metoder för att förbättra arbetsgången ska bidra till att behandlingstiderna hålls på en godtagbar nivå.

Biträdande justitiekanslern beslutade fortsätta följa upp ärendet och bad regionförvaltningsverket senast 13.11.2020 lämna uppgifter om de genomsnittliga behandlingstiderna för socialvårdsklagomål för tiden 1.1–31.10.2020 samt uppgifter om över 18 månader gamla socialvårdsklagomål som är anhängiga 1.11.2020. Dessutom begärde han en utredning om behandlingen av eventuella klagomålsärenden som varit anhängiga i över 18 månader och om orsakerna till att ärendenas behandling fördröjts samt om hur de åtgärder som föreslås i utredningen kommer att påverka behandlingstiderna och om eventuella andra åtgärder med hjälp av vilka behandlingstiderna kan hållas på en godtagbar nivå.

Dessutom bad biträdande justitiekanslern regionförvaltningsverket i sin utredning redogöra för hur covid-19-epidemin påverkat klagomålssituationen och tillsynsverksamheten inom socialvården.

Enligt de uppgifter som regionförvaltningsverket lämnade i november 2020 fanns det fortfarande rikligt med klagomål som varit anhängiga i över 18 månader vid verket, och den genomsnittliga behandlingstiden för klagomål hade förlängts sedan år 2019. Verket ansåg att den genomsnittliga behandlingstiden kan förkortas om personalresurserna kan anpassas efter behovet och man lyckas avgöra de äldsta klagomålen. Biträdande justitiekanslern bad med anledning av dessa uppgifter regionförvaltningsverket att för den fortsatta uppföljningen av ärendet senast 11.6.2021 lämna uppgifter om den genomsnittliga behandlingstiden för klagomål under perioden januari–maj 2021 samt uppgifter om antalet klagomål som 31.5.2021 varit anhängiga i över 18 månader (OKV/68/70/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Dröjsmål vid behandlingen av ett klagomål

Biträdande justitiekanslern konstaterade med anledning av ett klagomål att behandlingen av klagandens ärende vid ett regionförvaltningsverk hade fördröjts utan grund. Behandlingen av klagandens klagomål hade pågått i 15 månader. Det var således fråga om en tämligen lång behandlingstid. Behandlingen av klagomålet hade varit avbruten i ca ett halvt år, men det sakkunnigutlåtande som ansetts behövligt i ärendet hade inte begärts under den tiden.

Biträdande justitiekanslern delgav regionförvaltningsverket sin uppfattning om vikten av att behandla ärendena snabbt och om det dröjsmål som uppkommit i fråga om klagandens ärende

(OKV/450/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Behandlingen av en dokumentbegäran

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade ett regionförvaltningsverks ansvarsområde för arbetarskyddet på att offentlighetslagens bestämmelser ska iakttas vid bemötandet av dokumentbegäranden. Den dokumentbegäran som klaganden per e-post hade sänt till regionförvaltningsverkets ansvarsområde för arbetarskyddet hade inte behandlats på det sätt som lagen förutsätter, eftersom klaganden endast hade fått ett meddelande på sin telefonsvarare där hen informerats om att det begärda dokumentet inte kan lämnas ut.

Eftersom begäran hade inkommit per e-post, skulle det enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ha varit korrekt att bemöta begäran per e-post eller annars skriftligen. Ett sådant förfarande gör det även möjligt att utreda innehållet i svaret i efterhand, vilket också kan bidra till att stärka rättsskyddet för den tjänsteinnehavare som skött ärendet.

I synnerhet när en dokumentbegäran avslås ska särskild uppmärksamhet fästas vid att den som framställt begäran ges information om grunden för vägran och om den fortsatta behandlingen av ärendet. Enbart ett telefonsamtal eller ett meddelande som lämnats på en telefonsvarare utan att mottagaren har nåtts kan inte anses utgöra ett tillräckligt omsorgsfullt förfarande. Klagandens begäran borde ha bemötts per e-post eller annars skriftligen, med en upplysning om orsaken till vägran att lämna ut dokumentet. Dessutom borde klaganden ha blivit tillfrågad om huruvida hen önskade att ärendet skulle överföras till myndigheten för avgörande (OKV/214/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Anu Räty).

Folkpensionsanstalten (FPA)

Grundläggande utkomststöd och beslutens kvalitet

Biträdande justitiekanslern delgav FPA sin uppfattning om kvaliteten på besluten om grundläggande utkomststöd och om behoven av att förbättra kvaliteten och beslutsfattandet. Han bad FPA senast 31.5.2021 meddela vilka åtgärder FPA eventuellt vidtagit med anledning av de omständigheter som han lyft fram i sitt beslut. Biträdande justitiekanslern sände också sitt beslut till social- och hälsovårdsministeriet och FPA:s fullmäktigeledamöter för kännedom.

Biträdande justitiekanslern beslutade på eget initiativ undersöka kvaliteten på beslutsfattandet och besluten om grundläggande utkomststöd, efter att den information som samlats in i samband med laglighetskontrollen och de uppgifter som framgår av FPA:s tjänstemän r.f.:s brev till FPA:s ledning väckt oro beträffande både beslutens kvalitet och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna för de personer som är berättigade till grundläggande utkomststöd. Till de frågor som skulle utredas hörde bl.a. hur kvaliteten på utkomststödsbesluten över huvud taget kan bedömas, vilka åtgärder FPA vidtagit med stöd av det ovan nämnda brevet och hur de kvalitetsproblem som uppkommit i anslutning till att behandlingen av grundläggande utkomststöd överförts från kommunerna till FPA har hanterats.

Utkomststödet tryggar de fundamentala förutsättningar för ett människovärdigt liv som föreskrivs i grundlagen. Grundlagens bestämmelse om god förvaltning och rättssäkerhet inne-

bär bl.a. att förvaltningsbesluten ska vara av god kvalitet och uppfylla de krav som ställs i lagen om utkomststöd och förvaltningslagen. Det allmänna och FPA som dess företrädare ska se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Ett beslut av god kvalitet som tryggar ett människovärdigt liv är förknippat med flera faktorer. Det förutsätts att beslutet har meddelats utan dröjsmål och att beslutet utgör en språkligt tydlig och sakligt felfri, konsekvent och begriplig helhet där avgörandet och motiveringen till beslutet tydligt framgår. Med stöd av beslutet ska det vara möjligt att bedöma dess lagenlighet. De som ansöker om utkomststöd är personer som är i en sårbar ställning och vars förmåga att sköta sina angelägenheter har försvagats. Därför bör utkomststödsbesluten och beslutsprocessen bedömas också med tanke på tryggandet och tillgodoseendet av dessa människors rättigheter.

Inom förvaltningsverksamheten ska man kontinuerligt utvärdera hur förvaltningslagens bestämmelser om serviceprincipen och adekvat service uppfylls. FPA:s egen kvalitetskontroll är ännu viktigare än annars för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna i utkomststödsärenden, eftersom en del av utkomststödsklienterna befinner sig i en sårbar ställning och ibland också i en särskilt utsatt position.

De åtgärder för att förbättra beslutens kvalitet som FPA presenterat i sin utredning gav enligt biträdande justitiekanslern en bild av att FPA satsade på systematiska, mångsidiga och aktiva utvecklingssträvanden. Samtidigt fanns det dock fortfarande saker att utveckla, vilket uppdagats t.ex. genom de fall som aktualiserats vid laglighetskontrollen samt genom de uppgifter som biträdande justitiekanslern vid sina laglighetskontrollbesök fått av förvaltningsdomstolarna, samt genom den information som framgår av enkätundersökningar utförda bland dem som arbetar inom kommunernas socialvård. Som oroväckande betraktade biträdande justitiekanslern i synnerhet det som kommunernas socialväsende framfört om de konsekvenser som klienterna och socialvården orsakats av att behandlingen av ärenden som berör grundläggande utkomststöd överförts till FPA.

På grundval av de till buds stående uppgifterna ur olika källor konstaterade biträdande justitiekanslern att besluten om grundläggande utkomststöd bör vara tydligare och begripligare. Målet ska vara att alla som ansöker om stöd ska kunna få klarhet i sitt beslut och kunna bedöma om beslutet är lagenligt. Detta verkar förutsätta att man bl.a. fäster vikt såväl vid att besluten förses med behovsrelaterade individuella och begripliga motiveringar som vid beslutens struktur och det språk som används i dem.

Enligt biträdande justitiekanslern främjar engagerandet och hörande av dem som ansöker om utkomststöd tillgodoseendet av förvaltningslagens bestämmelser om serviceprincipen och adekvat service. Han hänvisade till de kundråd som FPA använder för att utveckla sin verksamhet. Det finns ännu mycket att göra när det gäller att stärka och systematisera klienternas delaktighet, och delaktighet är ett nyttigt verktyg också när det gäller att förbättra utkomststödsbeslutens kvalitet. Alla som ansöker om grundläggande utkomststöd drar nytta av det klientorienterade utvecklingsarbete som berör beslutens kvalitet och begriplighet.

Möjligheterna att beakta de olika faktorer som berör beslutsfattandets kvalitet påverkas bl.a. av att resurserna är begränsade och av det tryck som detta medför på arbetet. Biträdande justitiekanslern konstaterade att FPA i sitt utvecklingsarbete kontinuerligt bör fästa uppmärksamhet också vid resurserna.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade också att verkställigheten av besluten om

grundläggande utkomststöd och övervakningen av stödet ändrades när ärendena överfördes till FPA, trots att stödets karaktär av en förmån som hör till socialvården inte ändrades. De regionförvaltningsverk som utövar tillsyn över socialvården övervakar inte FPA:s verksamhet, och det finns således inte något utomstående organ som allmänt övervakar socialvården och dess aktörer när det gäller kvalitetskontrollen för det grundläggande utkomststödets del.

Biträdande justitiekanslern ansåg det vara viktigt att bedöma hur den separata och självständiga övervakningen av kvaliteten på besluten om grundläggande utkomststöd skulle kunna stärkas vid FPA, så att det inom FPA skulle finnas en starkare utomstående, sakkunnig och oberoende aktör som bedömer beslutens kvalitet. Detta skulle enligt biträdande justitiekanslern också kunna gälla övervakningen av de tidsfrister som berör det grundläggande utkomststödet (OKV/26/70/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Adekvat och omsorgsfull behandling av ansökningar

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade FPA på iakttagandet av förvaltningslagens bestämmelser om korrekt behandling av ärenden, rådgivning till kunder och komplettering av ansökningar.

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot behandlingen av sin ansökan om invalidpension hos FPA. Enligt utredningen hade klagandens ansökan lämnats in till FPA, men på blanketten hade det kryssats för att klaganden endast ansökte om invalidpension som arbetspension. FPA hade lämnat in ansökan med bilagor till arbetspensionsanstalten.

Ärendets behandling hade avslutats vid FPA, eftersom kunden inte hade ansökt om invalidpension med stöd av folkpensionslagen.

Klaganden hade kontaktat FPA och fått instruktioner om att lämna in en ny ansökan om invalidpension och ett läkarutlåtande till FPA. Hos FPA tolkades den nya ansökan ha inkommit den dag då den ursprungliga första ansökan kommit in.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att FPA i enlighet med grunderna för god förvaltning och för att säkerställa en adekvat behandling av ärendet borde ha bett klaganden komplettera sin första ansökan. Dessutom borde FPA ha gett klaganden råd och instruktioner om att ansöka om invalidpension också hos FPA (OKV/142/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade FPA på vikten av att iaktta omsorg vid behandlingen av ärenden som hör till dess uppgifter.

I ett klagomål kritiserade klaganden FPA:s förfarande vid behandlingen av hens handikappbidragsärende. Klaganden hade bett FPA lämna in den utredning som hen tillställt FPA till besvärsnämnden för social trygghet som bilaga till sina besvär. FPA hade lämnat in utredningen till besvärsnämnden först efter att klaganden på nytt kontaktat FPA.

Enligt FPA hade inlämnandet av tilläggsutredningar i besvärsärendet rörande handikappbidrag fördröjts på grund av dess interna verksamhet. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att man inte hade agerat tillräckligt omsorgsfullt i ärendet (OKV/1082/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Linda Harjutsalo).

Betalning av bostadsbidrag till hyresvärden

Biträdande justitiekanslern meddelade sin uppfattning om myndigheternas handlingsskyldighet som hör till god förvaltning och om dess gränser. Klaganden kritiserade FPA:s förfarande i ett bostadsbidragsärende. I sin ansökan om bostadsbidrag hade klagandens hyresgäst begärt att bostadsbidraget skulle betalas till hyresvärden, dvs. klaganden. FPA hade emellertid betalat in bostadsbidraget på hyresgästens konto. Enligt FPA:s utredning hade FPA i samband med beslutet ringt till klaganden för att få hens kontaktuppgifter, men eftersom klaganden inte hade kunnat nås per telefon hade bidraget retroaktivt betalats till hyresgästen. Klaganden hade tillsänts en blankett för att fylla i sina kontaktuppgifter.

Enligt biträdande justitiekanslern är bostadsbidraget en förmån som tryggar sökandens grundläggande utkomst, och därför ska FPA agera snabbt vid behandlingen av bostadsbidragsansökningar. FPA kan i princip inte fördröja avgörandet av en ansökan av orsaker som beror på hyresvärden. När FPA samtycker till att betala bostadsbidraget direkt till hyresvärden är det emellertid fråga om skydd av hyresgivarens egendom och berättigade förväntningar. Å andra sidan är dock hyresvärden också skyldig att själv aktivt medverka till att det är möjligt att betala bidraget till hyresvärdens konto.

Utöver ett telefonsamtal hade klaganden fått en blankett för att fylla i sina kontaktuppgifter, och klaganden hade varit medveten om att avsikten var att bostadsbidraget skulle betalas direkt till hens konto. Klaganden hade därmed kunnat förvänta sig att hens kontouppgifter skulle behövas för utbetalningen av bostadsbidraget. Med beaktande av ärendets brådskande natur och betydelse ur bostadsbidragstagarens synvinkel, FPA:s skyldighet att agera särskilt snabbt och den aktivitet som förväntas av en hyresvärd ansåg biträdande justitiekanslern att ett telefonsamtal till hyresvärden under dessa omständigheter kunde betraktas som tillräckligt (OKV/195/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Linda Harjutsalo).

Brister i innehållet i beslut och vid behandlingen av begäranden om information samt dröjsmål vid besvarandet av förfrågningar

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade FPA på offentlighetslagens bestämmelser om utlämnandet av dokument samt på iakttagandet av förvaltningslagens bestämmelser om innehållet i förvaltningsbeslut och besvarandet av förfrågningar.

Det hade i ett fall tagit ca 1,5 månader för FPA att besvara klagandens förfrågan. Enligt de uppgifter som biträdande justitiekanslern hade tillgång till hade det inte krävts några särskilda åtgärder eller exceptionellt omfattande arbete för att svara på klagandens förfrågan. Enligt biträdande justitiekanslern hade det tagit oskäligt lång tid för FPA att ge ett svar, och svaret hade således fördröjts.

Vidare hade det tagit tre veckor för FPA att bemöta klagandens begäran om information. Enligt offentlighetslagen borde begäran ha behandlats utan dröjsmål och senast inom två veckor från det att dokumentbegäran framställts. FPA hade inte heller i sitt bemötande i enlighet med offentlighetslagen informerat klaganden om att ärendet kunde föras till myndigheten för avgörande eller frågat om klaganden önskade få ett överklagbart beslut i ärendet. FPA borde också ha informerat klaganden om de avgifter som tas ut för behandlingen.

Av vissa av de beslut som FPA meddelat klaganden framgick inte kontaktuppgif-

terna till den person av vilken klaganden hade kunnat be om tilläggsuppgifter om sina beslut. Besluten uppfyllde således inte förvaltningslagens krav på att kontaktuppgifterna ska uppges (OKV/174/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Besvarandet av förfrågningar och snabb behandling

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade FPA på vikten av att besvara förfrågningar och behandla ansökningar om sjukdagpenning utan dröjsmål.

Enligt utredningen hade FPA börjat behandla klagandens ansökan om sjukdagpenning efter att klaganden per telefon hade påskyndat behandlingen av sin ansökan. Detta hade skett ungefär en månad efter att ansökan hade anhängiggjorts.

Behandlingen av ansökan hade överskridit den tid som FPA satt upp som målsättning för behandlingen av ansökningar om sjukdagpenning. FPA hade inte heller besvarat klagandens tidigare elektroniska förfrågan om ärendets behandling (OKV/122/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Dröjsmål vid behandlingen av ett ärende

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade FPA på iakttagandet av förvaltningslagens bestämmelse om skyndsam behandling. Behandlingen av klagandens ärende som gällde garantipension hade utan grund fördröjts med över 2,5 månader, av omständigheter som berodde på FPA (OKV/165/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Brister vid behandlingen av utkomststödsärenden

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade FPA på att lagen om utkomststöd och förvaltningslagen ska följas. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att FPA borde ha utrett klagandens ärende i enlighet med förvaltningslagen och säkerställt att klaganden snabbt skulle få ett nödvändigt läkemedel i enlighet med lagen om utkomststöd.

Klaganden hade lämnat in en ansökan om grundläggande utkomststöd till FPA, där klaganden uppgett att hen också skulle ansöka om en betalningsförbindelse för receptbelagda läkemedel. Klaganden hade ringt FPA följande dag och uppgett att hens knä hade opererats och att ett receptförskrivet smärtstillande läkemedel var slut. Klaganden hade begärt att hens ansökan skulle behandlas skyndsamt på grund av att läkemedlet tagit slut, och uppgett att hen inte hade några pengar. Enligt FPA hade man under samtalet genom individuell prövning bedömt att ansökan inte uppfyllde förutsättningarna för brådskande utkomststöd, eftersom klaganden bedömdes ha tillgång till medel på grund av det allmänna bostadsbidrag som betalats några dagar tidigare och eftersom läkemedelsbehovet inte ansågs vara akut.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att klaganden per telefon hade framställt en brådskande begäran om en betalningsförbindelse för ett receptbelagt läkemedel som förskrivits för postoperativ smärta och som måste betraktas som nödvändigt. FPA hade i sin utredning bedömt att läkemedelsbehovet var akut. Servicerådgivaren hade hänvisat till det allmänna bostadsbidrag som klaganden fick, dock utan att kontrollera kundens situation. Bostadsbidraget är dock avsett för boendeutgifter, och klaganden uppgav i sitt klagomål att hen betalat sin hyra med bostads-

bidraget. Enligt FPA:s utredning borde klagandens situation ha utretts noggrannare t.ex. genom en begäran om kontoutdrag (OKV/793/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade FPA på noggrann tillämpning av förvaltningslagens bestämmelser om rådgivning och språkbruk samt om innehållet i beslut. Dessutom uppmärksammade han FPA på de bestämmelser i lagen om utkomststöd som gäller tidsfristerna för behandlingen av ansökningar om utkomststöd och på skyldigheten att ge kunder möjlighet att diskutera med en tjänsteman vid FPA.

I ett klagomål som anfördes hos justitiekanslern aktualiserades brister vid behandlingen av och beslutsfattandet om den förmån som enligt grundlagen i sista hand är avsedd att trygga individens utkomst.

FPA hade delvis underlåtit att avgöra klagandens ansökan om grundläggande utkomststöd. Till den del beslutet avsåg den oavgjorda delen av ansökan var motiveringen svårbegriplig. I beslutet användes inte tydligt språk, och det var svårt att förstå beslutet. I beslutet gjordes dessutom inte någon klar åtskillnad mellan själva beslutet och motiveringen, vilket kunde föranleda ovisshet om beslutets innehåll.

FPA hade inte heller svarat på alla de förfrågningar som klaganden framställt angående sitt utkomststödsärende, och inte heller gett klaganden möjlighet att diskutera med en tjänsteman vid FPA senast den sjunde vardagen efter det att begäran framställts.

Dessutom hade avgörandet av klagandens ansökningar om utkomststöd fördröjts med en dag. Ansökningarna hade således inte behandlats inom den tidsfrist som anges i lagen (OKV/250/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade FPA på att förvaltningslagen och lagen om utkomststöd samt kraven på god förvaltning ska iakttas vid behandlingen av utkomststödsärenden. Klagandens ansökan om grundläggande utkomststöd hade inte utretts tillräckligt grundligt eller omsorgsfullt vid FPA, på det sätt som lagen förutsätter. Till följd av detta hade klaganden blivit tvungen att utöver sin ansökan lämna in tre begäranden om justering av besluten om utkomststöd innan hen fick sina rättigheter tillgodosedda.

Klagandens ansökningar om utkomststöd och bostadsbidrag behandlades inte heller som en helhet, vilket påverkade behandlingen av klagandens ärende om utkomststöd. Behandlingen av utkomststödsärendet var inte i sin helhet förenlig med grunderna för god förvaltning (OKV/1560/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Arbetslöshetskassorna

Dröjsmål vid behandlingen av ansökningar om arbetslöshetsförmåner vid Allmänna arbetslöshetskassan YTK

Biträdande justitiekanslern meddelade sin uppfattning om iakttagandet av de föreskrivna tidsfristerna för behandlingen av ansökningar om arbetslöshetsdagpenning.

Klaganden kritiserade i sin skrivelse YTK:s förfarande vid behandlingen av ansökningar om arbetslöshetsförmåner. På YTK:s webbplats hade det uppgetts att YTK 25.6.2020 behandlade ansökningar som inkommit 4.5.2020.

Enligt YTK:s utredning hade antalet ansökningar om utkomstskydd för arbetslösa börjat öka i slutet av mars. Behandlingstiden för den första ansökan i samband med permittering hade som längst varit 47 dagar, behandlingstiden för den första ansökan vid full arbetslöshet 58 dagar och behandlingstiden för ansökan om jämkad förmån 38 dagar. I slutet av augusti hade den lagenliga behandlingstiden uppnåtts i fråga om alla typer av ansökningar.

Enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa ska en ansökan om arbetslöshetsförmåner behandlas utan obefogat dröjsmål, och beslutet om förmånen ska meddelas senast den trettionde dagen efter att ansökan inkommit.

YTK hade inte klarat av att behandla ansökningarna om arbetslöshetsdagpenning inom den tid som anges i lagen om utkomstskydd för arbetslösa. YTK hade således handlat i strid med lagen. Biträdande justitiekanslern beaktade dock vid bedömningen av förfarandets klandervärdhet att YTK genast i början av pandemin hade vidtagit mångsidiga och genomgripande åtgärder för att säkerställa sin servicekapacitet och uppnått den lagenliga behandlingstiden i augusti 2020 (OKV/1263/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Linda Harjutsalo).

Patientskadenämnden

Dröjsmål vid behandlingen av ett ärende

Patientskadenämnden hade inte behandlat klagandens ärende utan ogrundat dröjsmål, på det sätt som förutsätts i förvaltningslagen. Klaganden hade också anfört klagomål hos Finansinspektionen i samma ärende. Biträdande justitiekanslern konstaterade att han förenade sig med de bedömningar och slutsatser som Finansinspektionen angett i sitt beslut.

Klagandens ärende hade varit under behandling hos Patientskadenämnden i över 22 månader. Klaganden hade begärt en rekommendation till avgörande av nämnden i sitt patientförsäkringsärende. Enligt nämnden var ärendenas genomsnittliga behandlingstid 10 månader år 2019.

Enligt Finansinspektionen var behandlingstiden för klagandens ärende ungefär dubbelt så lång som den genomsnittliga behandlingstiden vid nämnden. Enligt Finansinspektionens bedömning var ärendet i fråga om sin omfattning och art svårare än genomsnittet. Fallet hade också krävt ytterligare utredningar. Trots detta kunde den totala behandlingstiden dock anses vara synnerligen klandervärd. Dessutom verkade behandlingen inte alls ha framskridit vid patientskadenämnden under 11 månader efter att klaganden gett sitt bemötande i ärendet.

I sin utredning till biträdande justitiekanslern hänvisade patientskadenämnden till Finansinspektionens avgörande i samma ärende samt till den utredning som getts Finansinspektionen. Patientskadenämnden hade själv i sin utredning konstaterat att det skulle ha varit motiverat att föra ärendet vidare enligt ett klart snabbare tidsschema.

Enligt patientskadenämndens utredning hade nämnden redan vidtagit åtgärder till följd av det inträffade. Behandlingstiderna följs upp för varje föredragandes del och ärendenas framskridande påskyndas vid behov. Åtgärder hade också vidtagits i fråga om den föredragande som behandlat ärendet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att nämnden fäst tillbörlig uppmärksamhet vid att förhindra uppkomsten av dröjsmål i sin verksamhet. Ärendet föranledde således inte några ytterligare laglighetskontrollåtgärder

(OKV/1633/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Den kommunala och övriga självstyrelsen

Försummelse vid barnskyddslagens verkställighet

Biträdande justitiekanslern gav en stad en anmärkning på grund av synnerligen allvarliga brister i barnskyddet.

Staden hade inte följt vare sig den tidigare eller den gällande barnskyddslagen. Försummelserna hade påverkat utredningen av ett enskilt barnskyddsärende samt tillgodoseendet av de rättigheter som hänför sig till barns tillväxt, utveckling, integritet och säkerhet och som tryggas såsom grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter. Skyddslösa barn hade under flera års tid utsatts för vanvård och försummelser som djupt kränkt deras människovärde. Det ena barnet hade orsakats skador som åtminstone delvis föranletts av föräldrarnas förfarande.

Biträdande justitiekanslern beslutade på eget initiativ undersöka huruvida staden vid rätt tid vidtagit tillräckliga barnskyddsåtgärder på grundval av de uppgifter som staden fått om familjens barn under loppet av flera år. Till staden inkom under sex års tid ett flertal oros- och barnskyddsanmälningar från flera olika håll. Till slut placerades familjens barn skyndsamt i vård utom hemmet. Syftet med initiativet var att undersöka vad som hindrat tillgodoseendet av barnens bästa och hur den uppkomna situationen kunde förklaras. Utöver utredningen av det enskilda ärendet granskade biträdande justitiekanslern även mera allmänt vilka skyldigheter det organ som ansvarar för socialvården i en stad har i samband med verkställigheten av barnskyddslagen.

I FN:s konvention om barnets rättigheter framhålls barnet som en aktiv innehavare och utövare av sina rättigheter, och enligt konventionen ska barn ges möjlighet att bli hörda i frågor som gäller dem, bl.a. i frågor som gäller social trygghet. Också grundlagen betonar barn som individer och deras delaktighet i behandlingen av ärenden som gäller dem. Den tidigare och den gällande barnskyddslagen samt lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården förpliktar till att beakta barnens åsikter och önskemål samt involvera barnen i behandlingen av deras ärenden.

Det hade årligen gjorts 2–8 barnskyddsanmälningar om familjens barn, men barnens delaktighet och klarläggandet av deras åsikter vid behandlingen av ärendet hade antingen försummats eller varit skenbart. Barnskyddet saknade således under flera års tid närmare kännedom om barnens ståndpunkter och åsikter. Biträdande justitiekanslern ansåg att barnens delaktighet inte hade tillgodosetts i enlighet med barnskyddslagen, klientlagen, grundlagen eller konventionen om barnets rättigheter.

Av anteckningarna i de handlingar som gällde barnen framgick det inte tydligt när barnen hade blivit klienter hos barnskyddet, och anteckningarna gav inte heller annars en klar bild av barnskyddsprocessen. Det hade inte utarbetats serviceplaner för barnen i enlighet med den tidigare barnskyddslagen och inte heller klientplaner enligt den gällande barnskyddslagen förrän ca två år efter lagens ikraftträdande. Biträdande justitiekanslern konstaterade att service- och klientplanerna var och är ett centralt verktyg vid genomförandet av barnskyddet, eftersom man med hjälp av dem bedömer och planerar samt följer upp barnets och familjens behov av stöd och service. Enligt biträdande justitiekanslern skulle utredningen av familjens barnskyddsärende ha kunnat

främjas och struktureras av att planerna i fråga hade gjorts upp för barnen. Planerna kunde ha bidragit till att skapa en helhetsbild av familjens och barnens situation och gjort barnskyddsarbetet mer systematiskt och långsiktigt. Enligt biträdande justitiekanslern var det en uppenbar försummelse att inga planer hade utarbetats.

Biträdande justitiekanslern betraktade det som en särskilt klandervärd försummelse att man inom stadens barnskydd inte systematiskt hade börjat tillämpa den nya barnskyddslagen, som trädde i kraft 1.1.2008, förrän hösten 2010. För den aktuella familjens del hade denna försummelse inneburit att en sådan bedömning av behovet av barnskydd för familjens barn som avses i lagen inte hade gjorts och att det inte före hösten 2010 hade gjorts upp klientplaner för barnen inom de tidsfrister som anges i lagen. Inom barnskyddet hade man inte heller före hösten 2010 träffat barnen personligen på det sätt som lagen förutsätter. Inom barnskyddet hade man uppenbarligen inte heller övervägt att använda sig av de andra utredningsmöjligheter som den nya barnskyddslagen erbjuder för att utreda barnets bästa.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det allmänna, som kommunerna representerar, i sin verksamhet noggrant ska följa lagen och trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Enligt honom accentueras det allmännas skyldigheter desto mer ju sårbarare rättighetsinnehavare det är fråga om, såsom barn. Även om den praktiska verkställigheten av den nya barnskyddslagen huvudsakligen var en uppgift som ankom på stadens barnskydd var också det organ som ansvarar för socialvården i staden skyldigt att sköta de uppgifter som hänför sig till verkställigheten av lagen i fråga. Enligt biträdande justitiekanslern hade dröjsmålet i samband med den systematiska verkställigheten av lagen, med beaktande av lagens syfte och de nya procedurbestämmelser som föreskrivs i lagen, väsentligen äventyrat utredningen av familjens situation och barnens förhållanden. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det organ som ansvarar för socialvården i staden hade försummat sin skyldighet att verkställa lagen.

Till följd av de ovan nämnda försummelserna hade familjens barns bästa inte utretts på det sätt som barnskyddslagen, grundlagen och konventionen om barnets rättigheter förutsätter. Förfarandet hade fördröjt avslöjandet av brister och problem i barnens uppväxtmiljö och vidtagandet av mer effektiva barnskyddsåtgärder.

Det var inte längre möjligt att inom ramen för laglighetskontrollen bedöma eller rikta kritik direkt mot någon enskild tjänsteinnehavares agerande i ärendet, och det organ som vid tidpunkten för händelserna ansvarade för stadens socialvård fanns inte längre. Biträdande justitiekanslern konstaterade att en kommun enligt kommunallagen är skyldig att sköta de uppgifter som föreskrivits för den, och att kommunen också i vidare bemärkelse, som föremål för lagstadgade skyldigheter och som juridisk person ansvarar för sin verksamhet och sina försummelser. Eftersom de försummelser som uppdagats i det aktuella ärendet varit allvarliga delgav biträdande justitiekanslern staden sina bedömningar och synpunkter och gav staden en anmärkning för att den agerat i strid med grundlagen, konventionen om barnets rättigheter, barnskyddslagen och lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (OKV/11/50/2018; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Förfarandet vid mottagandet av barnskyddsanmälningar

Biträdande justitiekanslern meddelade sin uppfattning om den serviceprincip som hör till god

förvaltning och om att skötseln av barnskyddsärenden ska ordnas på behörigt sätt.

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot barnskyddet i en stad när det gällde förfarandet vid mottagandet av barnskyddsanmälningar. Enligt klaganden gick det inte att göra skriftliga barnskyddsanmälningar till stadens barnskydd. Enligt stadens utredning kunde kommuninvånarna vid den aktuella tidpunkten göra en barnskyddsanmälan genom att kontakta barnskyddet per telefon, be om att bli kontaktade t.ex. per e-post, skicka ett brev eller besöka barnskyddsenheten. Det var också möjligt att sköta ärendet med hjälp av en krypterad e-postförbindelse till en socialarbetare. Av datatekniska skäl gick det inte att göra en helt elektronisk barnskyddsanmälan.

Enligt biträdande justitiekanslern förutsätter adekvat service att myndighetens tjänster är tillgängliga och ändamålsenliga. Ur kundens synvinkel är det viktigt att hen utan svårighet får kontakt med myndigheten. I vissa situationer kan skötseln av ett ärende förutsätta att man ska kunna kontakta myndigheten elektroniskt antingen per e-post eller via ett elektroniskt anmälningsformulär, om det för en del kunder inte är möjligt att ta kontakt t.ex. per telefon. Med beaktande av den serviceprincip som gäller inom förvaltningen hör det till adekvat service att en kund som vill sköta sina ärenden elektroniskt garanteras en möjlighet att göra detta, på det sätt som bäst lämpar sig för tjänsten i fråga.

En smidig tillgång till myndigheternas tjänster kan också utgöra en förutsättning för att myndigheternas tjänsteåtgärder ska kunna betraktas som tillbörliga. Exempelvis ålägger barnskyddslagen myndigheterna en skyldighet att vid behov vidta omedelbara och brådskande åtgärder för att trygga ett barns utveckling eller välfärd. Till incitamenten för vidtagande av åtgärder hör bl.a. en privatpersons barnskyddsanmälan, som således bör vara enkel och lätt att göra. Samtidigt har myndigheterna med stöd av klientlagen en strikt skyldighet att trygga sekretessen och skydda klienternas privatliv och personuppgifter. Dessutom ska myndigheterna vid tillhandahållandet av digitala tjänster beakta bl.a. datasäkerheten och dataskyddet.

Klagomålet och den erhållna utredningen visade att staden inte erbjöd ett tillbörligt elektroniskt formulär för privatpersoners barnskyddsanmälningar. Biträdande justitiekanslern ansåg att detta kunde betraktas som en brist med tanke på den serviceprincip som gäller inom förvaltningen, och i synnerhet med tanke på hur brådskande behandlingen av barnskyddsanmälningar är. Å andra sidan kunde stadens åtgärder under dessa omständigheter anses ha varit ändamålsenliga med tanke på tryggandet av informationssäkerheten och sekretessen. Det var möjligt att göra en barnskyddsanmälan via en krypterad e-postförbindelse till en socialarbetare. Enligt stadens meddelande skulle staden under det följande året införa ett informationssystem som gör det möjligt att göra en helt elektronisk barnskyddsanmälan på ett informationssäkert sätt (OKV/1339/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Linda Harjutsalo).

Skyldigheten att behandla barnskyddsanmälningar korrekt och göra noggranna anteckningar

Biträdande justitiekanslern uppmärksammande en samkommun inom social- och hälsovården på det han konstaterat om behandlingen av barnskyddsanmälningar och upprättandet av klienthandlingar inom barnskyddet samt på vikten av att iaktta förvaltningslagens bestämmelse om korrekt behandling av ärenden.

Klaganden hade fått kännedom om en barnskyddsanmälan som gällde klagandens barn först

efter att ha satt sig in i de socialmyndighetshandlingar som hen begärt. Enligt utredningen hade det i barnskyddsanmälan gjorts en felaktig anteckning om att båda vårdnadshavarna hade informerats om anmälan. I utredningen hade det inte tagits ställning till varför barnskyddsanmälan inte hade behandlats med klaganden utan endast med den andra föräldern. Det hade inte heller angetts varför klaganden inte hade informerats om vad behandlingen av barnskyddsanmälan hade resulterat i.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att klaganden var part i sitt barns barnskyddsärende. Enligt handlingarna var klaganden också barnets vårdnadshavare. Det skulle således ha varit förenligt med principerna om god förvaltning att behandla barnskyddsanmälan också med barnets andra vårdnadshavare, dvs. med klaganden, och även i övrigt informera om behandlingen av barnskyddsanmälan och om utgången i ärendet. Dessutom skulle det ha varit ändamålsenligt att informera klaganden om hur barnskyddsanmälan hade bedömts utifrån barnskyddslagens bestämmelser om utredning av behovet av barnskydd.

Enligt utredningen hade klaganden på grund av en annan barnskyddsanmälan rörande barnet kontaktats inom mindre än en vecka efter att anmälan gjorts och kallats till ett möte där man gick igenom innehållet i barnskyddsanmälan och inledde en bedömning av servicebehovet. Det hade dock inte gjorts några anteckningar om mötet i bedömningen av servicebehovet.

Myndigheterna ska behandla ärenden som hör till deras behörighet korrekt, vilket som en väsentlig del innefattar en skyldighet att behandla ärendena omsorgsfullt. Av utlåtandet och utredningen i det aktuella fallet framgick det att barnskyddsanmälan hade fyllts i felaktigt och att det inte hade gjorts några anteckningar om det ovan nämnda mötet i bedömningen av servicebehovet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det med tanke på principerna om god förvaltning och tillgodoseendet av rättsskyddet för klienterna inom socialvården är av avgörande betydelse att klienthandlingar som gäller barn utarbetas omsorgsfullt, på det sätt som barnskyddslagen föreskriver och att bl.a. barnskyddsanmälningar samt andra kontakter och möten som gäller ett barn registreras korrekt (OKV/430/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

En socialombudsmans oberoende ska tryggas

I ett klagomål riktades det kritik mot vikariearrangemangen under en socialombudsmans frånvaro. I en samkommun hade socialombudsmannens vikariat skötts av direktören för samkommunen, som hade formell behörighet för sysslan.

Bestämmelser om socialombudsmännen och om socialombudsmännens uppgifter finns i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården. I förarbetena till lagen betonas socialombudsmännens oberoende och vid beredningen av regeringspropositionen gällande lagen övervägde man bl.a. att särskilja ombudsuppgiften från kommunens organisation för att säkerställa oberoendet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att direktören för en samkommun, med ansvar för samkommunens förvaltning och ekonomi, inte på ett trovärdigt sätt kan sköta sysslan som socialombudsman utan att hens oberoende och oavhängighet vid skötseln av sysslan åtminstone utifrån sett kan ifrågasättas.

Biträdande justitiekanslern delgav samkommunen för socialservice sina synpunkter på socialombudsmannens oberoende och opartisk-

het. Dessutom uppmärksammade han samkommunen på att dessa omständigheter ska beaktas också vid skötseln av en socialombudsmans vikariat. Han delgav också social- och hälsovårdsministeriet sitt beslut och bad ministeriet meddela vilka åtgärder ministeriet vidtagit för att säkerställa att socialombudsmannaverksamheten är tillförlitlig och oberoende.

Enligt det utlåtande som social- och hälsovårdsministeriet gav i oktober 2020 har man för avsikt att under den pågående regeringsperioden revidera klient- och patientlagstiftningen rörande social- och hälsovården. I samband med detta är det meningen att också se över bestämmelserna om patient- och socialombudsmännen. Enligt utlåtandet skulle beredningsarbetet inledas i slutet av år 2020. Enligt utlåtandet skulle ministeriet våren 2020, i samband med reformen av social- och hälsovårdstjänsterna, låta göra en utredning för att ta fram en aktuell lägesbild rörande ombudsmannaverksamheten, de centrala utmaningarna för verksamheten och dess olika organiseringsalternativ, med särskild hänsyn till oberoendet och kompetenskraven (OKV/192/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Iakttagandet av serviceprincipen

Biträdande justitiekanslern delgav en samkommun sin uppfattning om skyldigheten att iaktta den serviceprincip som hör till god förvaltning.

Klaganden hade sänt samkommunen ett e-postmeddelande genom vilket hen hade för avsikt att ansöka om ersättning för kostnaderna för sådan företagshälsovård som hen hade ordnat för sin personliga assistent i enlighet med handikappservicelagen. E-postmeddelandet innehöll inget krav på att kostnaderna skulle ersättas och av meddelandet framgick inte, på det sätt som avses i förvaltningslagen, de uppgifter som behövs för att ärendet skulle kunna inledas. Samkommunen hade inte behandlat meddelandet som en ansökan. Enligt samkommunen hade den inte agerat lagstridigt, eftersom klagandens ansökan varit bristfällig.

Av e-postmeddelandets ämnesfält och dess bilaga hade dock framgått vilket ärende klaganden avsett. I enlighet med den serviceprincip som föreskrivs i förvaltningslagen borde samkommunen ha gjort en förfrågning om i vilket syfte klaganden hade sänt meddelandet. Då skulle det ha framgått att det var fråga om en ansökan om ersättning för kostnader som uppkommit för anordnandet av företagshälsovård. Vid behov skulle klaganden också i enlighet med förvaltningslagen ha kunnat ges råd om att göra en ansökan, och ärendet skulle därmed ha kunnat behandlas på ett behörigt sätt utan extra dröjsmål (OKV/89/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Rätten till socialvård av god kvalitet och till gott bemötande

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade funktionshinderservicen inom en kommuns socialväsende på vikten av att iaktta lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården. Kommunen hade lämnat felaktig information om tillfällig familjevård för ett barn genom att medvetet låta bli att informera om kostnaderna för vården. Enligt biträdande justitiekanslern hade kommunen försummat att ge klagandena sådan adekvat service och rådgivning som god förvaltning förutsätter.

Kommunen hade fattat beslut om tillfällig familjevård för klagandenas barn först mer än en månad efter att familjevårdsperioden hade löpt ut. Beslutet hade skickats till klagandena först

efter att barnets far hade förhört sig om saken, efter att ha fått en faktura för familjevården.

Man hade avsiktligt underlåtit att ge familjen korrekt information om kostnaderna för den tillfälliga familjevården. Också motiveringarna till behovet av familjevård och nyttan av den för klienten hade åtminstone delvis förblivit oklara för klagandena, eller inte uppgetts för dem. Enligt utredningen hade kommunen handlat på detta sätt för att trygga en period av tillfällig familjevård för barnet. Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid att socialvårdsklientens rätt till socialvård av god kvalitet och till gott bemötande inte hade tillgodosetts i det aktuella fallet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att socialvårdslagens bestämmelse om att beslut ska meddelas skriftligen inte hade iakttagits i ärendet. Kravet på att ett överklagbart skriftligt beslut ska meddelas tryggar god förvaltning och klientens rättssäkerhet. Ett skriftligt avgörande garanterar att den som är missnöjd med beslutet har faktiska förutsättningar att få kännedom om grunderna för beslutet och efter eget gottfinnande kan föra beslutet till besvärsmyndigheten för prövning (OKV/456/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Dröjsmål vid behandlingen av en ansökan inom funktionshinderservicen

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade en samkommun på att ansökningar ska behandlas inom den tid som föreskrivs i handikappservicelagen och på att myndigheterna har en skyldighet att behandla ärendena på ett behörigt sätt.

Klaganden hade i mars tillställt socialväsendet sin ansökan om tilläggsdagar för tillfällig vård av sitt barn för påföljande sommar. Ansökan hade börjat behandlas först i juni, då klaganden hade ombetts lämna in en tilläggsutredning till ansökan. Klaganden hade lämnat in sin utredning inom utsatt tid.

Bedömningen av servicebehovet hade inte inletts inom den tid som föreskrivs i handikappservicelagen. Orsakerna till förseningen framgick inte av handlingarna eller av den utredning som erhållits i ärendet. Dessutom hade föredragningen av ärendet i ledningsgruppen för specialomsorger fördröjts, och därigenom också meddelandet av ett överklagbart skriftligt beslut.

Socialarbetaren hade i juni per e-post underrättat klaganden om att ledningsgruppen för specialomsorger hade avslagit ansökan, men klaganden hade fått ett överklagbart skriftligt beslut i ärendet först nästan sex månader efter att ansökan lämnats in. Då hade också den tid som avsågs i ansökan redan passerat. I ärendet hade man inte iakttagit den tidsfrist för meddelandet av beslut som anges i handikappservicelagen.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att kravet på att ett överklagbart skriftligt beslut ska meddelas tryggar god förvaltning och klientens rättssäkerhet. Ett skriftligt avgörande säkerställer att den som är missnöjd med beslutet har faktiska förutsättningar att få kännedom om grunderna för beslutet och efter eget gottfinnande kan söka ändring i det (OKV/462/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Iakttagandet av offentlighetslagens procedurbestämmelser

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade familjesocialarbetet i en stad på skyldigheten att iaktta de procedurbestämmelser och tidsfrister som framgår av offentlighetslagen och

på skyldigheten att behandla ärendena korrekt och omsorgsfullt, på det sätt som föreskrivs i förvaltningslagen.

Klaganden hade deltagit i möten inom familjesocialarbetet, och begärt information om de anteckningar som gjorts om mötena och om ett oundertecknat avtalsutkast. Begäran om information borde ha behandlats inom den tidsfrist som anges i offentlighetslagen, dvs. inom en månad från det att begäran framställdes. Begäran hade bemötts först efter en och en halv månad, och då hade klaganden fått de anteckningar som gjorts vid mötena. Däremot kunde en kopia av det oundertecknade avtalsutkastet inte lämnas ut, eftersom det inte hade sparats som en myndighetshandling.

Inom laglighetskontrollen har det av hävd ansetts att ett överklagbart beslut ska meddelas med anledning av en dokumentbegäran också i det fall att myndigheten inte har de begärda dokumenten. När det gäller klagandens begäran borde man ha handlat i enlighet med offentlighetslagen. Tjänsteinnehavaren borde ha frågat klaganden, som inlett ärendet skriftligen, huruvida hen önskade att ärendet skulle överföras till myndigheten för avgörande. I det bemötande som gavs klaganden hade man emellertid endast anvisat klaganden att skriftligen meddela om saken på den adress som uppgavs i svaret i det fall att klaganden ville föra ärendet till direktören för familje- och socialservicen för avgörande för att få ett överklagbart beslut.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att offentlighetslagens procedurbestämmelser, inklusive bestämmelsen om tidsfristen, är förpliktande och att det inte är möjligt att avvika från dem. Syftet med bestämmelserna är bl.a. att tillgodose den grundlagsenliga rätten att få sitt ärende behandlat av domstol.

Enligt biträdande justitiekanslerns beslut hade man inte handlat tillräckligt omsorgsfullt vid registreringen av ärenden och hanteringen av dokument i det aktuella fallet, eftersom avtalsutkastet inte hade sparats som en myndighetshandling och det därför inte kunde lämnas ut till klaganden (OKV/359/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en välfärdssamkommun på vikten av att iaktta offentlighetslagens bestämmelser om behandlingen av dokumentbegäranden.

Välfärdssamkommunen hade i sitt bemötande av klagandens begäran om dokument som gällde rekrytering uppgett bl.a. att det inte hade fattats något överklagbart beslut om valet av person eftersom det var fråga om ett anställningsförhållande och inte ett tjänsteförhållande, och att sökandenas personuppgifter inte lämnades ut. Klaganden fick därför inte tillgång till de uppgifter och dokument som hen begärt.

Biträdande justitiekanslern ansåg att samkommunen borde ha behandlat klagandens begäran i enlighet med offentlighetslagens bestämmelser och ha underrättat klaganden om orsaken till vägran att lämna ut dokumenten samt informerat hen om att ärendet kunde föras till myndigheten för avgörande. Klaganden borde också ha tillfrågats om huruvida hen önskade att ärendet skulle överföras till myndigheten för avgörande. Klaganden skulle därigenom, om hen så önskat, ha fått ett motiverat och överklagbart beslut av välfärdssamkommunen med anledning av sin dokumentbegäran.

Enligt välfärdssamkommunens utredning hade klaganden tillställts de begärda uppgifterna och dokumenten efter att justitiekanslersämbetet begärt en utredning om ärendet i samband med behandlingen av klagomålet. Offentlighetslagens ovillkorliga tidsfrister för behandlingen av dokumentbegäranden hade således också över-

skridits i det aktuella fallet (OKV/157/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Pia Tulkki-Ansinn).

En kommuns försummelse av informationsskyldigheten

I ett fall hade en kommunstyrelse avgjort klagandens begäran om information enligt offentlighetslagen. Eftersom det begärda beslutet innehöll uppgifter om en sekretessbelagd klientrelation inom socialvården, hade kommunen behandlat begäran om information på en sekretessbelagd B-ärendelista, som inte till någon del publicerades på kommunens webbplats, till skillnad från de ärenden som hörde till A-listan. Den som framställt dokumentbegäran till kommunen anförde klagomål hos justitiekanslern över kommunens förfarande.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att kommunen å ena sidan med stöd av kommunallagen ska lämna ut uppgifter så att den allmänna rätten att få information och delta tillgodoses, men å andra sidan se till att sekretessbelagda uppgifter inte röjs för utomstående.

Enligt kommunallagen ska kommunen hålla sina organs protokoll tillgängliga i det allmänna datanätet, om inte något annat följer av sekretessbestämmelserna. Skyldigheten att iaktta sekretess i fråga om vissa ärenden eller dokument innebär dock inte att ärenden kan behandlas helt och hållet under sekretess i kommunens organ. Enligt den offentlighetspresumtion som gäller myndigheternas verksamhet och dokument kan erhållandet av information inte begränsas utan saklig och lagstadgad grund och inte mer än vad som är nödvändigt med hänsyn till det intresse som ska skyddas.

I det ärende som avsågs i klagomålet utgjordes den omständighet som skulle hemlighållas av informationen om klagandens klientrelation inom socialvården. Denna omständighet skulle ha kunnat hemlighållas genom att klagandens namn och de uppgifter som skulle ha gjort det möjligt att identifiera klaganden skulle ha strukits ur protokollet. Det skulle således ha varit möjligt att lägga ut information om ärendet på webben på ett sådant sätt att kommunens skyldigheter i fråga om kommunikation och främjande av rätten att få information hade fullgjorts utan att integritetsskyddet skulle ha äventyrats. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade kommunen på dess skyldighet att se till att behövlig information om ärenden som inkommer till och behandlats i olika organ görs tillgänglig i det allmänna datanätet, samtidigt som integritetsskyddet tillgodoses (OKV/1338/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kauppila).

En tandkliniks förfarande vid bestämmande av klientavgift

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en stad på att klientavgiftslagen ska iakttas vid fastställandet av klientavgifter.

Enligt klientavgiftslagen kan en avgift tas ut för en mottagningstid som inte annullerats, när en person har reserverat en tid i förväg. I det fall som avses i klagomålet hade kunden inte själv bokat tid för tandkontroll, utan staden hade föreslagit en tid för hen. Kunden hade inte anlänt till mottagningen den bokade tiden. Biträdande justitiekanslern konstaterade att staden hade handlat lagstridigt när den påfört en klientavgift för en oannullerad mottagningstid som betalningsmottagaren inte själv hade bokat (OKV/1609/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Linda Harjutsalo).

En yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården vägrade ta influensavaccination

Biträdande justitiekanslern avgjorde ett klagomål som gällde en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården, som arbetade inom mun- och tandvården i en stad och som vägrat att vaccinera sig mot influensa.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att en anställd med stöd av grundlagen och patientlagen har rätt att fatta beslut om huruvida hen vill ta sådana vaccinationer som avses i 48 § i lagen om smittsamma sjukdomar, vilket alltså innebär att det är frivilligt att vaccinera sig. Däremot förpliktar den nämnda bestämmelsen arbetsgivaren att se till att anställda som arbetar i klient- och patientutrymmen vid verksamhetsenheter inom socialvården och hälso- och sjukvården, där man vårdar klienter eller patienter som av medicinska skäl löper risk för allvarliga följder av smittsamma sjukdomar, har sådant vaccinationsskydd som avses i bestämmelsen. Personer som har ett bristfälligt vaccinationsskydd får bara av särskilda skäl arbeta i sådana utrymmen.

Denna förpliktelse hänför sig till det allmännas grundlagsenliga skyldighet att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, som i detta fall innebär att skydda liv och hälsa för stadens egna anställda, men framför allt för de patienter som stadens hälso- och sjukvårdsenheter ansvarar för.

Staden konstaterade i sin utredning att tolkningen av 48 § i lagen om smittsamma sjukdomar inte är entydig, och att paragrafen är motstridig särskilt i förhållande till annan lagstiftning. För arbetsgivaren är det fråga om en svår och ekonomiskt och funktionellt ohållbar situation om arbetsgivaren har flera anställda som vägrar vaccinera sig och därmed är olämpliga att utföra arbetet i fråga. Det är omöjligt att hitta sådant ersättande arbete för dem som motsvarar deras kompetens och utbildning.

Biträdande justitiekanslern sände sitt beslut om vaccinationsskyddet inom hälso- och sjukvården till social- och hälsovårdsministeriet för kännedom och för vidtagande av eventuella åtgärder (OKV/184/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Behandlingen av en dokumentbegäran

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande med anledning av ett klagomål att det i offentlighetslagen inte har föreskrivits någon bestämd form för framställandet av en dokumentbegäran och att man således inte kan förutsätta att begäran görs t.ex. skriftligen.

Ett sjukvårdsdistrikts resultatområde hade behandlat klagandens dokumentbegäran i enlighet med offentlighetslagen, men i sin utredning i ärendet hänvisat till den upphävda lagstiftningen om kontroll av personuppgifter. Enligt utredningen använde resultatområdet vanligtvis den blankett för utlämnande av patientjournalkopior som var i allmänt bruk inom sjukvårdsdistriktet, men av utredningen framgick inte att resultatområdet hade förutsatt att den skulle användas vid dokumentbegäranden (OKV/62/10/2020; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Laglighetskontrollbesök

Social- och hälsovårdstjänsterna i Siilinjärvi kommun

Biträdande justitiekanslern gjorde 26.2.2020 ett laglighetskontrollbesök hos enheten för

social- och hälsovårdstjänster i Siilinjärvi kommun. Ett tema för besöket utgjordes av mentalvårdstjänsterna för barn och unga. Under besöket fokuserade man särskilt på tillgången till mentalvårdstjänster för barn och unga samt på tjänsternas tillgänglighet, tillgången till vård, genomförandet av vården och verifieringen av genomförandet. Andra teman för besöket var hur tjänsterna inom primärvården och den specialiserade vården fungerar som helhet, hur väl tidsfristerna för att få tillgång till vård iakttas inom den specialiserade psykiatriska sjukvården samt hur väl barn och unga som är klienter inom barnskyddet tillhandahålls mentalvårdstjänster och får psykiatrisk vård.

Av besöket framgick det att kommunen hade en anställd barnpsykiater men att kommunen skaffade ungdomspsykiatritjänster huvudsakligen hos Kuopio universitetssjukhus, som har en psykiatrisk poliklinik i Siilinjärvi.

År 2019 tog det i genomsnitt 69 vardagar innan patienten fick komma på det första mottagningsbesöket inom kommunens mentalvårdstjänster för barn och unga. Hösten 2019 tog kommunen i bruk ett informationssystem som ger sådan information som behövs för uppföljning av hur vårdgarantin fullföljs. I kommunen bedömdes det att tillgången till vård vid tidpunkten för laglighetskontrollbesöket var förenlig med vårdgarantin. Kommunens representanter konstaterade att väntetiderna för vård i enlighet med vårdgarantin i enskilda fall kan kännas långa, men att det inte är möjligt att försnabba tillhandahållandet av vård med befintliga resurser. Det framhölls att skolhälsovårdarna har en viktig roll när det gäller att stödja barn och unga som väntar på vård, vilket innebär att skolhälsovårdarnas arbetsinsats för förebyggande arbete och tidigt ingripande minskar. Enligt kommunens representanter har behovet av vård ökat bland barn och unga under de senaste åren. Under laglighetskontrollen visade det sig också att köerna till psykoterapitjänster är långa och att det råder brist på psykoterapeuter.

Vid diskussionerna konstaterades det att de förkortade vårdperioderna inom den specialiserade sjukvården har lett till rotation mellan primärvården och den specialiserade sjukvården. Uppfattningen var att patienterna alltför lätt återvänder till primärvården och att de patienter som kommer från den specialiserade sjukvården kan vara för svårbehandlade för primärvården. Det konstaterades att det särskilt inom primärvården är svårt att följa upp utvecklandet av läkemedelsbehandlingarna.

Verifieringen av hur vården har genomförts sker vid vårdplaneringsmöten. Sådana hålls med ett halvt års mellanrum och vid behov oftare. Vid diskussionerna framgick det att kommuninvånarna inte framställt några anmärkningar till kommunen om mentalvårdstjänsterna, trots att det finns anvisningar om detta på kommunens webbplats och patienterna informeras om denna möjlighet.

Ibland försvåras familjens situation i väntan på psykiatrisk vård. Det har uppkommit situationer där man blivit tvungen att överväga behovet av barnskyddsåtgärder antingen på grund av väntan på vård eller på grund av otillräcklig vård. I dessa situationer har t.ex. familjearbete utnyttjats. Barn har även placerats i vård utom hemmet på grund av brist på psykiatrisk vård. Det ansågs nödvändigt att inrätta en s.k. hybridenhet med både barnskyddstjänster och psykiatriska tjänster för sådana barn och unga som är i behov av dessa tjänster. Beträffande missbruksproblem konstaterades det att minderåriga i kommunen använder narkotika på samma sätt som i större städer.

Barnskyddsklienterna och i synnerhet de klienter som placerats i vård utom hemmet har ofta psykiska symtom och behov av mentalvårds- och psykiatritjänster. Ett problem konstaterades vara

att det inte finns ett tillräckligt nära samarbete mellan barnskyddet och hälso- och sjukvården, utan att samarbetet främst handlar om utbyte av information. Till följd av detta beaktas t.ex. inte de krav som hänför sig till barnskyddsprocesserna i tillräcklig utsträckning inom hälso- och sjukvården. Avsaknaden av en gemensam syn gör det dessutom svårare att ordna stöd och påverkar tjänsternas verkningsfullhet.

Man ansåg att problemen med tillgången till vård skulle kunna lösas genom att man ökar resurserna och utvecklar verksamhetsmodellerna, tillhandahåller tidigt stöd i olika former samt ökar kompetensen och får till stånd genomströmning i vården. Den alltför knappa finansieringen ansågs vara ett problem. Det konstaterades också att man för att säkerställa ett verkningsfullt slutresultat borde dryfta vårdens verkningsfullhet i praktiken och inte bara i teorin. Man bör sträva efter att förebygga problemen på riksnivå och åtgärda dem i ett tidigt skede. Dessutom bör man trygga resurserna för specialundervisningen, för att man i undervisningen ska kunna ta hänsyn också till sådana barn som har särskilda utmaningar i samband med skolgången. (OKV/1/51/2020)

Norra Savolax sjukvårdsdistrikt

Temat för biträdande justitiekanslerns laglighetskontrollbesök 26.2.2020 utgjordes av tillgången till vård inom barn- och ungdomspsykiatrin, hur tidsfristerna för tillhandahållandet av vård efterlevs inom den psykiatriska vården, hur vården genomförs och hur den verifieras. Dessutom diskuterades tillgången till vård för barn och unga som är klienter inom barnskyddet och i synnerhet för dem som är placerade i vård utom hemmet, problemen med tillgången till vård och genomförandet av vården samt hur den psykiatriska vården fungerar som helhet.

Sedan åren 2016–2017 hade antalet remisser till avdelningen för akutvård i ungdomspsykiatri stigit med 60 procent. Även remisserna till de avdelningar där man genomför planerade undersökningsperioder och ger fortsatt vård efter akutvården hade ökat år 2019 i förhållande till tidigare år. Antalet vårdperioder hade ökat, men längden på dem hade förkortats.

Inom öppenvården förekom problem med köer till undersökning och vård, utmattning bland personalen och ett ökat antal bedömningar av akuta situationer. Orsaken till att efterfrågan på vård ökat dramatiskt sedan år 2016 är okänd. Möjliga faktorer som förklarar ökningen är bl.a. att stigmat kring mentalvårdsfrågor har försvunnit, medikaliseringen, samhällets råhet (vinnare/förlorare), försämringen av de sociala färdigheterna samtidigt som det finns ett allt större behov av sådana, vuxnas problem som går över flera generationer, småbarnspedagogiken och det faktum att barn tillbringar mycket tid framför skärmar. Vid diskussionerna konstaterades det att konsekvenserna av de samhälleliga förändringarna återspeglar sig i vårdbehovet med en viss fördröjning.

År 2019 var väntetiden för det första besöket inom ungdomspsykiatrin i genomsnitt 52,4 dagar och mediantiden 42 dagar. Andelen personer som väntat på vård över 3 veckor var 75 %. De som var i behov av brådskande vård fick vård inom 1–7 dygn. 51 % fick vård inom den tid som anges i vårdgarantin. Det framgick även att olika sjukvårdsdistrikt mäter vårdgarantitiden på olika sätt.

För unga utarbetas under undersökningsperioderna en målinriktad vård- och rehabiliteringsplan, vars genomförande följs upp. Även socialvården inkluderas i utarbetandet av planen, men det utarbetas inga gemensamma planer med barnskyddet. Under väntetiden ordnas stödjande besök för unga, men uppföljningsbesök ordnas

sällan, vilket beror bl.a. på de ungas svårigheter att förbinda sig till vården.

Unga som inom ramen för barnskyddet placerats i vård utom hemmet erbjuds samma undersöknings- och vårdtjänster som omplacerade unga. Inom Norra Savolax sjukvårdsdistrikt finns många privata institutioner för vård utom hemmet. Detta återspeglar sig i en ökning av efterfrågan på psykiatriska tjänster, som man inte alltid har kunnat förbereda sig på. Kompetensen på de ställen där det ges vård utom hemmet ansågs inte motsvara de omplacerade ungdomarnas behov. Unga som får vård utom hemmet behöver sektorövergripande samarbete. Inom sjukvårdsdistriktet har man skapat en nationell modell för en kombinationsinstitution där unga erbjuds undersökning, bedömning och rehabilitering samt i viss mån även vård.

Representanterna för sjukvårdsdistriktet ansåg att det för närvarande råder ett nationellt nödläge inom ungdomspsykiatrin. Avdelningsplatserna används fullt ut i hela riket och det är stor rusning till poliklinikerna. Det ansågs att det inte finns tillräckligt med kompetens, resurser eller sektorövergripande samarbete inom primärvården. Kommunerna kan dessutom fatta snabba och snäva beslut om ordnandet av sina tjänster, utan att underhandla t.ex. med den specialiserade sjukvården.

Det konstaterades också att det skett en betydande ökning av antalet remisser till barnpsykiatrin sedan år 2016. Väntetiden för det första besöket inom barnpsykiatrin var år 2019 i genomsnitt 39,9 dagar. Av patienterna hade 68 % väntat på vård i över tre veckor. Efter undersökningen var kötiden för dem som väntade på vård i genomsnitt 85 dagar, och 64 % fick vård efter att ha väntat mindre än 90 dagar.

Vårdtyngdkategorin för barn vid undersöknings- och vårdavdelningarna har stigit under åren 2015–2019, och barnen behöver både intensivare och mer vård än tidigare. Även vid akutvårdsavdelningen har vårdtyngden ökat, men förändringen i vården har inte varit lika tydlig som vid undersöknings- och vårdavdelningen. Det framgick att det inom sjukvårdsdistriktet knappt alls används privata eller FPA-stödda terapitjänster för barn. Det var också svårt att rekrytera barnpsykiatrer.

Den behandlande läkaren bär ansvaret för att följa upp genomförandet av rehabiliterings- och vårdplanerna för barn. Planerna kan göras upp t.ex. tillsammans med barnskyddet. Under väntetiden för vård följs situationen upp. Tillhandahållandet av vård och vården för barn och unga som omplacerats inom barnskyddet genomförs på samma sätt som för andra, men inom vården måste vissa särskilda frågor beaktas, såsom att omplaceringen är tidsbunden och att framtiden är oviss.

Den överbelastning som förekommer för dessa tjänsters del konstaterades vara ett problem i samband med tillgången till vård. Överbelastningen beror på att servicekedjorna fungerar bristfälligt, efterfrågan på tjänster ökar och störningarna hos barn har blivit svårare. Avsaknaden av tjänster inom primärvården upplevdes också som ett problem. (OKV/2/51/2020)

Miljöförvaltningen

Utlåtanden

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

- Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning och marktäktslagen (miljökonsekvensbedömning) (OKV/2506/21/2020), se s. 99

Avgöranden

Den kommunala och övriga självstyrelsen

Vidtagandet av tillsynsåtgärder och bemötandet av en dokumentbegäran

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade byggnadstillsynen i en stad på de brister han observerat i stadens förfarande när det gällde att övervaka iakttagandet av uppmaningar om rivning och avlägsnande av en olovlig brygga och en bastuflotte samt att bemöta en dokumentbegäran.

På klagandenas grannfastighet hade det utan tillstånd byggts en brygga där en flottbastu var förtöjd. Klagandena hade sedan våren 2014 varit i kontakt med stadens byggnadstillsyn och begärt att åtgärder skulle vidtas. Den första skriftliga uppmaningen om rivning och avlägsnande av konstruktionerna hade getts sommaren 2015 efter att klagandena kontaktat staden. I uppmaningen hade det hänvisats till en tidigare uppmaning som uppenbarligen hade getts muntligen. Efter att klagandena gjort en förfrågning om saken våren 2017 hade byggnadstillsynen sommaren 2017 gett en ny uppmaning om rivning och avlägsnande. Följande uppmaning hade getts i december 2018, efter att klagandenas företrädare hade bett om ett möte med byggnadstillsynen i november. Miljönämnden hade våren 2019, efter att klagomålet redan hade inletts, förelagt vite för att säkerställa att den återstående delen av bryggan skulle avlägsnas. Bryggan hade helt och hållet avlägsnats sommaren 2019.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att effektiv och trovärdig tillsyn förutsätter fungerande uppföljning av tillsynsåtgärderna. Byggnadstillsynen borde på eget initiativ och mer systematiskt ha följt upp iakttagandet av dess uppmaningar om att bryggan skulle rivas och bastuflotten avlägsnas inom utsatt tid, samt ha sörjt för dokumenteringen av tillsynen. Klagandenas företrädare borde dessutom ha informerats om orsaken till och grunden för vägran att lämna ut begärda dokument. Den som framställt dokumentbegäran borde även ha underrättats om att ärendet kunde föras till myndigheten för avgörande (OKV/63/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Räty).

Behörighet att godkänna beslut om tomtindelning

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en stad på vikten av att följa behörighetsbestämmelser och avtal samt på vikten av noggrannhet i samband med administrativt beslutsfattande.

Det hade skett ett fel i förfarandet vid godkännandet av en tomtindelning. Tomtindelningen hade godkänts av en tjänsteinnehavare som enligt avtalet mellan staden och Lantmäteriverket inte hade behörighet för detta. Staden och Lantmäteriverket hade ingått ett avtal om att en tjänsteinnehavare vid Lantmäteriverket ska godkänna tomtindelningen i det fall att stadens fastighetsingenjör är frånvarande eller förhindrad att sköta sina arbetsuppgifter.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att texten i avtalet i sig var tydlig och begriplig. Staden hade inte heller hävdat att avtalet skulle ha gett rum för tolkning. Enligt biträdande justitiekanslern hade parterna, om de så önskade, möjlighet att tillgripa de rättsmedel som anges i fastighetsbildningslagen och rättegångsbalken, om de upplevde att deras intresse krävde det på grund av att tomtindelningen uppkommit genom felaktigt förfarande.

Biträdande justitiekanslerns avgörande sändes till Lantmäteriverket för kännedom, eftersom Lantmäteriverket enligt fastighetsbildningslagen har rätt att göra en framställning om återbrytande av en förrättning som införts i fastighetsregistret eller ett lagakraftvunnet beslut (OKV/474/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Räty).

Dröjsmål i samband med ett miljötillsynsärende

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en kommun på den rätt att utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en behörig myndighet som föreskrivs för var och en i grundlagen och i förvaltningslagen. I ett miljötillsynsärende som var av sedvanlig karaktär kunde en behandlingstid på ca fem år inte anses vara skälig.

Kommunens utredning innefattade inte någon uppskattning av behandlingstiden eller någon noggrannare plan för inom vilken tid ärendet skulle behandlas. Det framgick varken av utredningen eller i övrigt att ärendet skulle ha varit särskilt invecklat eller juridiskt oklart eller annars skulle ha krävt mer omfattande utredningsarbete än normalt. Enligt kommunen berodde dröjsmålet vid ärendets behandling bl.a. på den överbelastade arbetssituationen inom miljötillsynen samt på resursbristen och prioriteringen av olika ärenden. Enligt kommunens bedömning var klagandens ärende inte av betydelse med tanke på ett allmänt intresse.

Biträdande justitiekanslern hänvisade till tidigare laglighetskontrollpraxis och konstaterade att myndighetstillsynen trots knappa resurser ska vara trovärdig. Var och en ska på det sätt som avses i grundlagens rättsskyddsbestämmelse få sitt ärende behandlat utan ogrundat dröjsmål och inom en skälig tid. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sitt avgörande att den som gjort en tillsynsanmälan eller en tillsynsbegäran i ett ärende kan ha intresse av att få ett överklagbart beslut i ärendet och föra det till förvaltningsdomstolen för prövning. Det är således fråga om tillgodoseende eller försummelse av den berörda personens rättsskydd (OKV/712/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Räty).

Ansökan om åtgärdstillstånd för en snötipp

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade allvarligt en stad på dess skyldighet att skaffa till-

börliga tillstånd för sina snötippar innan verksamheten inleds.

Enligt klagomålet hade snödumpning bedrivits i ett parkområde i klagandens grannskap i flera år. Ansökan om åtgärdstillstånd hade lämnats in till byggnadstillsynen först efter att justitiekanslersämbetet hade begärt en utredning av staden för undersökning av klagomålet. Klaganden hade redan tio år tidigare första gången kontaktat staden angående den olovliga snötippen, och gjort det flera gånger därefter. Före december 2019 hade klaganden inte getts möjlighet att bli hörd i ärendet gällande grannfastighetens reservsnötipp, eftersom området hade använts utan att man hade ansökt om eller fått ett sådant åtgärdstillstånd för verksamheten som lagen förutsätter. Eftersom det inte fattats något beslut om saken hade klaganden inte heller haft möjlighet att söka ändring och föra ärendet till förvaltningsdomstolen för prövning.

Inom ramen för tillståndsprocessen bedöms åtgärdens konsekvenser för markanvändningen och miljön. Biträdande justitiekanslern konstaterade att ett korrekt tillståndsförfarande i det aktuella fallet var viktigt också med tanke på tryggandet av möjligheterna för den planerade snötippens grannar att delta och påverka. I samband med tillståndsförfarandet har grannarna möjlighet att bli hörda i ärendet, och beslutet är förenat med en sedvanlig möjlighet att söka ändring. Stadens byggnadstillsyn hade redan under flera års tid kommunicerat till staden att åtgärdstillstånd ska sökas för snötippar.

Biträdande justitiekanslern sände beslutet till stadens verksamhetsområde för stadsmiljön för kännedom och för att beaktas framdeles. Han bad även staden meddela om sina åtgärder i ärendet. I sin redogörelse beskrev staden hur de åtgärder som biträdande justitiekanslern ställt krav på i sitt beslut framskred, i synnerhet beredningen av ansökningar om åtgärdstillstånd för snötippar och beaktandet av snötippar i samband med detaljplaneringen. Enligt byggnadstillsynens uppskattning av ansökningarnas behandlingstider kommer beslut om alla ansökningar om åtgärdstillstånd att fattas under åren 2020 och 2021 (OKV/746/1/2019; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Räty).

Laglighetskontrollbesök

NTM-centralen i Kajanaland

Biträdande justitiekanslern gjorde 31.1.2020 ett laglighetskontrollbesök hos NTM-centralen i Kajanaland. Under besöket diskuterades verksamheten vid NTM-centralen och dess ansvarsområden för miljö- och näringsfrågor, förfarandet i samband med miljökonsekvensbedömningar samt NTM-centralens uppgifter rörande gruvärenden och dammsäkerhetsärenden. Vid diskussionerna tog man även upp hur myndighetssamarbetet utvecklats så att det blivit intensivare och öppnare efter händelserna i Talvivaara. (OKV/17/51/2019)

7

Statistik

Justitiekanslersämbetet övergick 18.5.2020 till ett nytt ärendehanteringssystem (VAHVA) som är gemensamt med statsrådet. Skillnaderna beträffande statistikföring av ärenden mellan det nya systemet och det tidigare ärendehanteringssystemet som använts i ämbetsverket är betydande, varför årsstatistiken inte är fullt jämförbar med tidigare uppgifter.

Skillnader mellan systemen finns till exempel i klagomålens inriktning på olika myndigheter och ärendegrupper. Till dessa delar har nya grupperingar gjorts i statistiken och som en ny ärendegrupp har man även tagit i bruk utlänningsärenden och som en ny avgörandeklass klagomålsärenden som inte har tagits till behandling (ad acta). Dessutom gör ärendehanteringssystemets egenskaper att en och samma klagandes klagomålsskrifter oftare än tidigare registreras som nya ärenden, vilket också har ökat det totala antalet klagomål.

Covid-19-epidemin inverkar också på statistikens jämförbarhet med tidigare år, eftersom epidemin ökade det totala antalet klagomål avsevärt. En separat statistik (se avsnitt 3) har utarbetats om covid-19-ärenden (klagomål, lagstiftningsärenden och egna initiativ). På grund av bytet av ärendehanteringssystem har medianbehandlingstiden för avgjorda klagomålsärenden och den genomsnittliga behandlingstiden inte kunnat räknas ut för år 2020. Avsikten är att utveckla ärendehanteringssystemet så att det i fortsättningen är möjligt att följa upp behandlingstiderna.

Uppgifter och åtgärder

Övervakning av republikens presidents och statsrådets ämbetsåtgärder

Statsrådets allmänna sammanträden samt föredragningar för republikens president

Sammanträden

Statsrådets allmänna sammanträde	98
Föredragning för republikens president	33

Behandlade ärenden

Statsrådets allmänna sammanträde	1 686
Föredragning för republikens president	402

Granskade protokoll

Statsrådets allmänna sammanträde	48
Föredragning för republikens president	27

Begäranden om utlåtanden och ställningstaganden

Inledda ärenden

Statsrådet och ministerierna	94
Övriga myndigheter	4
Begäranden om hörande i riksdagens utskott	21
Sammanlagt	119

Avgjorda ärenden

Åtgärder

1) skriftliga utlåtanden	72
2) inget behov av åtgärder	32
Sammanlagt	104

= begäranden om utlåtanden och ställningstaganden som framställts av republikens president, statsrådet och ministerierna

(siffrorna innefattar inte sådana begäranden om upplysningar och utlåtanden som avses i 108 § 2 mom. i grundlagen)

Laglighetskontrollen av myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter

Klagomål

Mottagna klagomål 2 844

Klagomålen gällde följande myndigheter eller ärendekategorier

1) statsrådet eller ministerierna	637
2)utrikesministeriets förvaltningsområde	11
3) justitieministeriets förvaltningsområde	79
4) allmänna domstolar	274
5) förvaltningsdomstolarna	67
6) specialdomstolarna	19
7) åklagaren	163
8) utsökningen	85
9) advokater eller offentliga rättsbiträden	119
10) rättegångsbiträden med tillstånd	2
11) inrikesministeriets förvaltningsområde	70
12) polisen	399
13) utlänningsärenden	27
14) försvarsministeriets förvaltningsområde	7
15) finansministeriets förvaltningsområde	41
16) kommunförvaltningen	145
17) skatteförvaltningen	42
18) undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde	111
19) jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde	33
20) kommunikationsministeriets förvaltningsområde	39
21) arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde	36
22) arbetsmyndigheterna	89
23) social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde	32
24) socialvård och socialförsäkring	249
25) hälso- och sjukvården	333
26) miljöministeriets förvaltningsområde	3
27) miljömyndigheterna	25
28) övriga myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter	105
29) övriga ärenden	161

Sammanlagt (ett och samma klagomål kan gälla flera myndigheter eller ärendekategorier) 3 403

Klagomålen riktade sig i huvudsak mot följande sektorer

Klagomålen som föranledde åtgärder riktade sig i huvudsak mot följande sektorer

Avgjorda klagomål 2 674

Klagomålsärenden som föranledde utredningsåtgärder
Åtgärder

1) anmärkningar	5
2) uppfattning	130
3) förslag till utveckling av rättsreglerna	6
4) andra ställningstaganden	10
5) felaktigt förfarande, ingen åtgärd	14
6) inget felaktigt förfarande kunde konstateras	1 235
Sammanlagt	1 400

Klagomålsärenden som inte förutsatte några utredningsåtgärder

1) ärendet hörde inte till justitiekanslerns behörighet	212
2) ärendet var under behandling hos en behörig myndighet eller kunde överklagas	351
3) ärendet överfördes till riksdagens justitieombudsman	129
4) ärendet överfördes till Finlands Advokatförbund (tillsynsnämnd)	7
5) ärendet överfördes till en behörig myndighet	57
6) ärendet var så oklart att det inte kunde undersökas (ospecificerad)	286
7) förföll på annan grund	299
8) togs inte för behandling (ad acta)	336
9) det var fråga om ett mer än två år gammalt ärende	106
Sammanlagt	1 783

Ett och samma klagomål kan föranleda flera åtgärder.

= andelen påföljdsavgöranden av samtliga klagomålsärenden som krävt utredningsåtgärder (%)

(siffrorna gällande klagomålsärenden innefattar även klagomål mot republikens president och statsrådet samt advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd)

Granskning av straffdomar och ärenden som berör domares tjänstebrott

Granskning av straffdomar

Granskade domar	3 106
Ärenden som inletts med anledning av granskade domar	43

Avgöranden

Åtgärder

1) anmärkning	13
2) delgivning av uppfattning	24
3) inget behov av åtgärder	3
Sammanlagt	40

Ärenden som berör domares tjänstebrott

Meddelanden till justitiekanslern från

1) hovrätterna	13
2) tingsrätterna	1
3) polisen	38
4) åklagaren	3
Sammanlagt	55

Avgöranden

Åtgärder

1) anmärkning	9
2) delgivning av uppfattning	5
3) inget behov av åtgärder	37
Sammanlagt	51

Ärenden som gäller åklagares tjänstebrott

Anhängiggjorda tjänstebrottsärenden som gäller åklagare 16

Avgjorda tjänstebrottsärenden som gäller åklagare
Åtgärder
1) överfördes till riksdagens justitieombudsman 1
2) inget behov av åtgärder 12

Ärenden som inletts på eget initiativ och laglighetskontrollbesök

Ärenden som inletts på eget initiativ 33

Avgöranden
Åtgärder
1) anmärkning 3
2) uppfattning 13
3) annan åtgärd 1
4) inget behov av åtgärder 2
5) togs inte för behandling (ad acta) 1
6) förföll på annan grund 1

Sammanlagt 21

Laglighetskontrollbesök 7

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

Inledda ärenden

1) tillsynsärenden och arvodestvister	449
2) annan övervakning av advokater (bl.a. rättegångsbiträdesnämndens beslut, Helsingfors hovrätts begäranden om yttranden och åklagarnas underrättelser)	166
Sammanlagt	615

Avgöranden

Åtgärder

1) utlåtanden	1
2) anmärkning	1
3) andra åtgärder	10
4) överfördes till tillsynsnämnden	6
5) ärendet var anhängigt	1
6) Inget behov av åtgärder	600
Sammanlagt	619

Klagomål i anslutning till covid-19-epidemin

Antal anhängiggjorda

Statsrådet eller ministerierna	369
Övriga myndigheter	178
Sammanlagt	547

Avgjorda

Föranledda åtgärder

1) uppfattning	16
2) annan åtgärd	4
3) felaktigt förfarande konstaterades inte	298
4) ärendet överfördes till riksdagens justitieombudsman	21
5) ärendet överfördes till den behöriga myndigheten	5
6) ärendet hörde inte till justitiekanslerns befogenheter	24
7) ärendet var anhängigt eller möjlighet till ansökan om ändring	56
8) ärendet var så oklart att det inte kunde undersökas (ospecificerad)	29
9) felaktigt förfarande, ingen åtgärd	3
10) togs inte för behandling (ad acta)	57
11) ärendet förföll på annan grund	78
Sammanlagt	591

En stor del av klagomålen i anslutning till covid-19-epidemin riktar sig till flera myndigheter. Då är också åtgärderna på grund av klagomålsavgörandena fler än det sammanlagda antalet klagomål. Ett klagomål kan också annars orsaka flera åtgärder i olika avgörandeskeden.

Arbetssituationen

Ärenden som inletts under år 2020

Klagomålsärenden	2 844
Övriga laglighetskontrollärenden	883
Sammanlagt	3 727

Ärenden som avgjorts under år 2020	2 674

Ärenden under behandling vid utgången av år 2020

Övriga laglighetskontrollärenden som inkommit år 2018	18
Klagomålsärenden som inkommit år 2019	34
Övriga laglighetskontrollärenden som inkommit år 2019	49
Klagomålsärenden och andra laglighetskontrollärenden som inkommit år 2020	849
Sammanlagt	950

Vid utgången av år 2020 var 950 klagomålsärenden under behandling vid justitiekanslersämbetet, varav 34 hade varit under behandling i mer än ett år.

8

Bilagor

Bestämmelser och föreskrifter om justitiekanslern och justitiekanslersämbetet

Justitiekanslerns och justitiekanslersämbetets ställning, uppgifter och befogenheter regleras i:

- 27 § 3 mom., 48 § 2 mom., 69 §, 108 §, 110–113 §, 115 § 1 mom. 1 punkten och 117 § i grundlagen,
- 2 § i riksdagens arbetsordning,
- 1 § och 10 § i lagen om riksrätten och behandling av ministeransvarighetsärenden,
- 1 § 2 mom. i lagen om statsrådet,
- lagen om justitiekanslern i statsrådet
- statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet,
- lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman,
- 6 § 3 mom., 7 c § 1 mom. och 10 § i lagen om advokater, samt
- 9 §, 10 §, 14 § 1 mom., 25 § och 28 § 4 mom. i lagen om rättegångsbiträden med tillstånd.

Justitiekanslern har fastställt justitiekanslersämbetets arbetsordning med stöd av 12 § 2 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet och 3 § i statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet.

Utlåtanden

Utkastet till regeringsproposition om stärkt rättsskydd för asylsökande (OKV/72/20/2019)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om elektronisk behandling av kunduppgifter inom social- och hälsovården (klientuppgiftslagen) och till vissa lagar som har samband med den (OKV/79/20/2019) – Se närmare s. 91

Utkastet till regeringsproposition med förslag till fordonslag (OKV/1/20/2020)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av lagen om kundinformationssystemet för företagstjänster och av lagen om allmänna förutsättningar för stöd som beviljas för ekonomisk verksamhet (OKV/2/20/2020)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter (OKV/3/20/2020)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av bestämmelserna om finansiering av terrorism (OKV/5/20/2020) – Se närmare s. 92

Slutrapporten rörande den separata utredningen i anslutning till social- och hälsovårdsreformen om anordnare av social- och hälsovårdstjänster i landskapet Nyland (OKV/6/20/2020)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av partilagen (elektronisk tjänst för bildande av parti) (OKV/7/20/2020)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagar om ändring av vissa bestämmelser inom miljöministeriets förvaltningsområde som gäller behandling av personuppgifter (OKV/8/20/2020)

Bedömningspromemorian om utvecklandet av förfarandet för frigivning av livstidsfångar (OKV/9/20/2020) – Se närmare s. 153

Utkastet till regeringsproposition om klientavgifter inom social- och hälsovården (OKV/10/20/2020)

Arbetsgruppsbetänkande rörande ändringen av lagen om justitieförvaltningens riksomfattande informationssystem (OKV/13/20/2020) – Se närmare s. 154

Utkasten till förordningar om godkännande av fordon, fordons konstruktion och utrustning, registrering av fordon och handel med samt installation och reparation av trafikförnödenheter (OKV/14/20/2020)

Frågan om den behöriga myndigheten i ett ärende rörande exporttillstånd för personlig skyddsutrustning (OKV/17/20/2020)

Klassificering av prioritet, skyndsamhet och viktighet i fråga om statens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster och de statliga funktioner som stöds med hjälp av dem vid överbelastning orsakad av coronaepidemin (OKV/19/20/2020)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagar om genomförande av direktivet om öppna data (OKV/2147/21/2020) – Se närmare s. 97

De rättsliga konsekvenserna av bestämmelserna om jordbruksstöd och i synnerhet av upphävande av befintliga stödrättigheter (OKV/59/20/2019)

FN; Internationella konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning; sammanställning av Finlands 8:e periodiska rapport (OKV/77/20/2020)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till läropliktslag och vissa lagar som har samband med den (OKV/608/21/2020) – Se närmare s. 93

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av kreditupplysningslagen, betaltjänstlagen och 4 a § i straffregisterlagen (OKV/789/21/2020) – Se närmare s. 94

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av 25 kap. 9 § i strafflagen (OKV/923/21/2020) – Se närmare s. 93

Bedömningspromemorian om behovet av att reglera den allmänna lagstiftningen i anslutning till automatiserat beslutsfattande inom förvaltningen (OKV/1348/21/2020) – Se närmare s. 156

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av lagen om identitetskort, 5 och 6 b § i passlagen, lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet och utlänningslagen (OKV/1365/21/2020)

Utkastet till statsrådsförordning om beviljande av statsunderstöd för fullgörande av Finlands klimatpanels uppgifter (OKV/1384/21/2020)

Arbetsgruppsbetänkandet rörande totalreformen av sexualbrottslagstiftningen (OKV/1404/21/2020) – Se närmare s. 157

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av lagen om hemkommun och 5 § i lagen om beskattningsförfarande (OKV/1850/21/2020) – Se närmare s. 97

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av lagen om transportservice (intyg över negativt testresultat) (OKV/1887/21/2020) – Se närmare s. 95

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring och temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar och till lag om temporär ändring av 2 kap. 9 § i polislagen (OKV/1927/21/2020) – Se närmare s. 96

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagstiftning om en reform av ordnandet av social- och hälsovården samt räddningsväsendet och om inrättande av landskap (OKV/1121/21/2020) – Se närmare s. 98

Utkastet till regeringsproposition om mediestödsnämnden och statsrådsförordning om statsunderstöd för främjande av journalistiskt innehåll (OKV/1126/21/2020)

Arbetsgruppsbetänkandet rörande bedömning av om den nationella lagstiftningen om terroristbrott är tidsenlig och hur väl bestämmelserna stämmer överens med regleringen i referensländerna (OKV/1145/21/2020) – Se närmare s. 154

Utkastet till regeringsproposition med förslag till kompletterande lagstiftning om den europeiska gräns- och kustbevakningen (OKV/1147/21/2020) – Se närmare s. 94

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av lagen om utredande av dödsorsak, hälsoskyddslagen och lagen om användning av mänskliga organ, vävnader och celler för medicinska ändamål (OKV/1183/21/2020)

Utveckling av samarbetet mellan de högsta domstolarna (OKV/1306/21/2020)

Utkastet till regeringsproposition om statsunderstöd för utvecklande av företagsverksamhet (OKV/1311/21/2020)

Slutrapporten av den arbetsgrupp som dryftat en revidering av personbeteckningen (OKV/268/21/2020) – Se närmare s. 180

Utkastet till regeringsproposition med förslag till reform av bostadsrättslagen (OKV/890/21/2020)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar: ett system för identifiering av exponerade personer som effektiviserar spårningen och avbrytandet av smittkedjorna vid coronavirusepidemin (OKV/910/21/2020) – Se närmare s. 96

Statsrådets redogörelse om de mänskliga rättigheterna (OKV/956/21/2020)

Kvalitetsrekommendationen om service för äldre 2020–2023 (OKV/1027/21/2020) – Se närmare s. 213

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar (OKV/2525/21/2020) – Se närmare s. 95

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism samt till vissa lagar som har samband med den (OKV/2149/21/2020)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om äldreombudsmannen (OKV/2383/21/2020) – Se närmare s. 98

Utredningen om förbättring av informationssäkerheten och dataskyddet inom de kritiska sektorerna i samhället (OKV/2881/21/2020) – Se närmare s. 181

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagar om ändring av lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning och marktäktslagen (OKV/2506/21/2020) – Se närmare s. 99

Laglighetskontrollbesök

31.01.2020	NTM-centralen i Kajanaland (OKV/17/51/2019)
04.02.2020	Rättsregistercentralen (OKV/3/51/2020)
26.02.2020	Social- och hälsovårdstjänsterna i Siilinjärvi kommun (OKV/1/51/2020)
26.02.2020	Norra Savolax sjukvårdsdistrikt (OKV/2/51/2020)
16.11.2020	försvarsministeriet (OKV/2475/71/2020)
20.11.2020	inrikesministeriet (OKV/2475/71/2020)
25.11.2020	Domstolsverket (OKV/510/71/2020)

Personalen vid justitiekanslersämbetet 31.12.2020

Avdelningen för statsrådsärenden

Referendarieråd, avdelningschef	**Salo Maija**, vicehäradshövding
Referendarieråd	**Koivisto Johanna**, vicehäradshövding
Äldre justitiekanslerssekreterare	**Kuosmanen Taru**, vicehäradshövding
	Luikku Laura, juris kandidat
	Ruuskanen Minna, juris doktor, vicehäradshövding
Notarier	**Ahotupa Eeva**, vicenotarie
	Rouhiainen Minna, vicehäradshövding
Ledningens assistent	**Tolvanen Heidi**, tradenom

Avdelningen för rättsövervakning

Referendarieråd, avdelningschef	**Martikainen Petri**, juris licentiat, vicehäradshövding
Referendarieråd	**Kostama Outi**, vicehäradshövding
	Löfman Markus, juris licentiat, vicehäradshövding
	Mustonen Marjo, vicehäradshövding
Äldre justitiekanslerssekreterare	**Harjutsalo Linda**, vicehäradshövding
	Lehvä Outi, vicehäradshövding
	Liesivuori Pekka, vicehäradshövding
	Pulkkinen Minna, vicehäradshövding
	Rouhiainen Petri, vicehäradshövding (tjänstledig)
	Räty Anu, vicehäradshövding
	Smeds Tom, vicehäradshövding
	Tolmunen Irma, vicehäradshövding
Justitiekanslerssekreterare	**Sihto Juha**, juris licentiat, vicehäradshövding
	Välinen Henna-Riikka, vicehäradshövding

Föredragande	**Tulkki-Ansinn Pia**, vicehäradshövding
Notarie	**Tuomikko Helena**, vicenotarie

Administrativa enheten

Kanslichef	**Majuri Tuula**, vicehäradshövding
	Hakonen Kimmo, juris kandidat (tjänstledig)
Resurshanterings expert	**Näveri Anu**, tradenom
Informatör	**Kukkanen Krista**, filosofie magister
Registrator	**Snabb Tuula**
Byråsekreterare	**Nyberg Ira**
	Savela Sari

9

Register

Förteckning över myndigheter

Allmänna arbetslöshetskassan YTK 228
Arbets- och näringsbyråerna (TE-tjänster) 201–205
Dataombudsmannens byrå 159, 162
Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden 162
Diskrimineringsombudsmannen 162
Finansinspektionen 187
Finansministeriet (FM) 87
Folkpensionsanstalten (FPA) 223, 225–227
Forststyrelsen 197
Försäkringsdomstolen 218
Förvaltningsdomstolarna 132–133
Inrikesministeriet (IM) 88, 172–173, 177
Institutet för hälsa och välfärd (THL) 219
Jord- och skogsbruksministeriet (JSM) 85, 196
Kommunerna 158, 188–189, 190, 192–193, 230–235, 237–238, 242–243
Konkurrens- och konsumentverket 206
Konsumenttvistenämnden 159
Migrationsverket 172–173, 177–178
Miljöministeriet (MM) 84
Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata 183–184
Patent - och registerstyrelsen 206
Patientskadenämnden 229
Polisinrättningarna 164–165, 167–172
Polisstyrelsen 167–168, 170–171
Posti Group Abp 89
Regionförvaltningsverken (RFV) 89, 186, 221–223
Rättsregistercentralen 215
Sjukvårdsdistrikten 238
Skatteförvaltningen 182–183
Social- och hälsovårdsministeriet (SHM) 86–87, 89, 213–218, 238
Statsrådet 89
Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) 220
Tillsynsnämnden i anslutning till Finlands advokatförbund 143–145
Tingsrätterna 121–124, 126–131
Trafikledsverket 199
Utrikesministeriet (UM) 84, 152

Sakregister

A

Advokat
besvär över tillsynsnämndens avgöranden 145
tillsynsnämndens förfarande 144
Tillsynsnämndens förfarande 143

B

Barn
arbetsgruppsbetänkandet om en totalreform av sexualbrottslagstiftningen (utlåtande) 157
barnskydd 230
behandling av en barnskyddsanmälan 232
mottagande av en barnskyddsanmälan 231
åldersbegränsningen för Mina Kanta-sidor 214

Behörighet
europeiska gräns- och sjöbevakningen (utlåtande) 94
godkännande av tomtdelningsbeslut 243
ministeriets beslut om åldersbegränsningen för Mina Kanta-sidor 214

Beslutsfattande
automatiserat beslutsfattande (utlåtande) 156

D

Dagvård
avgifter som inte baserade sig på lag 192

Dataskyddet
direktivet om öppna data (utlåtande) 97
förbättring av datasäkerheten och dataskyddet inom kritiska branscher (utlåtande) 181
kreditupplysningslagens och betaltjänstlagens dataskyddsbestämmelser (utlåtande) 94
reform av justitieförvaltningens riksomfattande informationssystem (utlåtande) 154
reform av personbeteckningen (utlåtande) 180
utnyttjande av lokaliseringsinformation i begränsningen av covid-19-epidemin 84

Delaktighet
meddelande om ett informations- och diskussionsmöte 189

Dokumentbegäran
behandling 220, 223, 238
bemötande 242

Domstolarna
avgörande av ett brottmål utan beslutanderätt 122
bestämmande av prövotid 126
brottsofferavgift 129
En domares informella kommunikation 131
en tingsdomares felaktiga förfarande i ett ansökningsärende 128
givande av medicinska sakkunnigutlåtanden 218
oaktsamhet vid utarbetandet av en dom 130
straff för ett preskriberat brott 124
straff som ådömdes en svarande trots utevaro 123
tilldelande av en anmärkning till tingssekreteraren 121
underskridning av minimifängelsestraffet 127
Underskridning av minimistraffet 123

Dröjsmål
behandling av besvär över utkomststöd 132
behandling av en ansökan 227, 235
behandling av en ansökan om uppehållstillstånd 173
behandling av en ansökan om utkomstskydd för arbetslösa 228
behandling av en begäran om utredning 187
behandling av en omprövningsbegäran 182
behandling av ett besvärsärende vid en förvaltningsdomstol 132
behandling av ett klagomål 222
behandling av ett ärende 144, 159, 162, 186, 229, 243
besvarande av en förfrågning 169, 226
givande av arbetskraftspolitiska utlåtanden 201
i samband med ett svar 190, 199

E

E-tjänster
anvisningar om användning av krypterad e-post 178

F

Fiskeri
praxis för fisketillstånd i Tana älv 196
Fånge
bedömningspromemorian med förslag till åtgärder för att utveckla förfarandet vid frigivning av livstidsfångar (utlåtande) 153
Fördrag
godkännande och ikraftsättande 85
Fördröjning
föredragning av riksdagens skrivelse 84
statsrådets skrivelse 85
Författningsberedning
arbetsgruppsbetänkandet om en totalreform av sexualbrottslagstiftningen (utlåtande) 157
bekämpning av coronaviruset i gränstrafiken (utlåtande) 95
klientuppgiftslagen (utlåtande) 91
lagstiftningen om terroristbrott (utlåtande) 92
ändring av lagen om smittsamma sjukdomar (utlåtande) 96
Förordning
ändring av förordningen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården 87
Förundersökning
behandling av en undersökningsbegäran 167
dröjsmål 165
dröjsmål och försummelse av anmälningsskyldigheten 167

G

God förvaltning
adekvat information 194
avslutande av ett direktörsavtal 197
behandling av en barnskyddsanmälan 232
behandling av ett ärende 202–203, 206, 235
behandling av ärende 205
besvarande av en förfrågning 162, 169, 177, 188, 196, 226–227
brister vid registreringen av ledamöters bindningar 215
dröjsmål vid behandlingen 159
en stads förfarande i ett ärende gällande enskilda vägar 190
förfarandet vid en intressebevakningsbyrå 183
iakttagande av serviceprincipen 234
innehållet i rådgivning 204
korrekt behandling av en ansökan 225
korrekt formulering 219
myndigheternas serviceprincip 231
noggrannhet 184
rätten till god socialvård 234
utvidgning av öppenheten vid förfarandet för förordnande till en syssla 152

H

Hörande
ekonomi- och skuldrådgivningens läge 158
en instruktion baserade sig inte på lag 206

I

Intressebevakning
förfarandet vid en intressebevakningsbyrå 183
magistratens förfarande vid granskning av årsredovisningar 184

Invandrare
polisens förfarande i samband med innehav av dokument 172
skillnader vid behandlingen av utlänningsärenden vid förvaltningsdomstolarna 133
upphörande av sysslan som företrädare för en minderårig asylsökande 177

J

Jämlikheten
språket på identitetskort 171

Jäv
befogenheter vid tillsynsåtgärder 186
en kommunfullmäktigeordförande jävade sig utan grund 188

K

Kommunikation
Twitter-kommunikationen vid en polisinrättning 171

L

Läroplikt
läropliktslagen (utlåtande) 93

M

Miljökonsekvenser
miljökonsekvensbedömning (utlåtande) 99

Ministeriet
beslut om statsrådets gränsbevakning 88
fördröjning med inlämnandet av klimatårsberättelsen 84

O

Offentlighetslagen
iakttagande av serviceprincipen 235
offentliggörandet av föredragningslistor i det allmänna datanätet 188

R

Riksdagen
finansministeriets förfarande angående lämnande av uppgifter 87
fördröjning av statsrådets skrivelse 85

S

Skrivelse
fördröjning av statsrådets skrivelse 85

Social- och hälsovården
barnskydd 230
behandling av en ansökan inom funktionshinderservicen 235
behandlingstiderna för klagomål vid regionförvaltningsverken 221
egenkontrollens funktion 216
en socialombudsmans oberoende 233
en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården vägrade ta influensavaccination 238
inrättandet av landskap och reformen av social- och hälsovården (utlåtande) 98
klientuppgiftslagen (utlåtande) 91
rätten till god socialvård 234
äldreombudsmannen (utlåtande) 98

Social trygghet
behandling av besvär över utkomststöd 132
FPA:s förfarande vid behandlingen av utkomststödsansökningar 227
FPA:s förfarande vid betalningen av bostadsbidrag 226
FPA:s grundläggande utkomststöd och beslutens kvalitet 223

Språkliga rättigheter
offentliggörande av anvisningar på svenska 183

T

Tillstånd
tillstånd för en snötipp 243

U

Undantagsförhållanden
adekvat information 194
avgiftsfria skolmåltider för elever i distansundervisning 193
begränsning av offentliga tillställningar och allmänna sammankomster 89
behandlingstiderna för klagomål gällande socialvården vid ett regionförvaltningsverk 221
bekämpning av coronaviruset i gränstrafiken (utlåtande) 95
beslut om statsrådets gränsbevakning 88
Coronablinkern (utlåtande) 96
epidemins konsekvenser för behandlingen av ärenden vid en nämnd 162
fastställande i lag av en smittsam sjukdom som med fog misstänks vara en allmänfarlig smittsam sjukdom 217
givande av arbetskraftspolitiska utlåtanden 201
styrning av lagringen och upphandlingen av skyddsutrustning som behövs vid pandemier 201
upphandling och lagring av skyddsutrustning i bekämpningen av coronavirusepidemin 86
åtgärder på flygplatserna för att bekämpa coronaviruset våren 2020 86
ändring av lagen om smittsamma sjukdomar (utlåtande) 96
Utkomstskydd för arbetslösa
behandling av ett arbetskraftspolitiskt utlåtande 202
dröjsmål vid behandlingen av förmånsansökningar 228
givande av ett arbetskraftspolitiskt utlåtande 201, 203, 205
givande av ett automatiserat arbetskraftspolitiskt utlåtande 203

Y

Yttrandefriheten
lagstiftningen om terroristbrott (utlåtande) 154

Å

Åklagare
förfarande i egenskap av undersökningsledare 137
oaktsamhet vid utarbetandet av en stämningsansökan 137
preskription av åtalsrätten 136
Åklagarväsendet 136–137
Åtal
förslaget om att olaga hot ska lyda under allmänt åtal (utlåtande) 93

Ä

Ägarstyrning
ministers förfarande i Posti Group Abp:s affärsverksamhet och arbetskonflikt 89
Ändringssökande
besvär över avgöranden av den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund 145
ändring av lagen om smittsamma sjukdomar (utlåtande) 96

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

PB 20

00023 STATSRÅDET

www.okv.fi

ISSN 0356-3219