

# Gottgörelse av kränkningar av de grundläggande – exempel på beslutpraxis

---

## Allmänt om förvaltningsklagan

I Finland liksom i flera andra länder har den förvaltningsklagan som utvecklats i fri form hört till det förvaltningsrättsliga systemet för rättsskydd i efterhand. Förvaltningsklagan kan betraktas som det mest centrala rättsskyddsmedlet som står till enskilda personers förfogande i den allmänna övervakningen av förvaltningen.

Ett klagomål är ett smidigt rättsskyddsmedel. Det behöver i allmänhet inte anföras inom bestämd tid och det är i allmänhet just inte bundet till formella krav. Den som anför klagomålet kan också vara en annan person än den egentliga berörda parten, och föremål för klagomålet kan vara vilken som helst myndighetsverksamhet, oberoende av om dess resultat blir ett skriftligt förvaltningsbeslut eller en faktisk åtgärd. Klagomål kan också anföras över att en myndighet inte har agerat eller har försummat sina tjänsteåligganden.

Laglighetsövervakaren kan inte innehållsmässigt ta befattning med myndigheternas beslut genom att ändra på eller upphäva dem. Hans undersökningsbefogenhet begränsar sig närmast till att bedöma lagenligheten för förfaranden och annan verksamhet. Klagomålet kan emellertid leda till att justitieombudsmannen eller justitiekanslern fattar beslut om att väcka tjänsteåtal. Laglighetsövervakarna kan också ty sig till extraordinärt ändringssökande när de har observerat ett lagstridigt beslut, vilket har lett till att sådana beslut har hävts. Oftast ges emellertid i beslut angående förvaltningsklagan en anmärkning angående myndighetens lagstridiga förfarande eller delges myndigheten uppfattning om det lagenliga förfarandet eller fästs myndighetens uppmärksamhet vid kraven på god förvaltningssed och på aspekter som främjar förverkligandet av grundläggande och mänskliga rättigheter.

Trots att en förvaltningsklagan inte till sina egentliga rättsverkningar kan betraktas som ett lika effektivt rättsskyddsmedel som besvär eller annat motsvarande sätt för ändringsökande, har det genom sina indirekta effekter ofta lett till ett från klagandens synpunkt önskat slutresultat. När justitieombudsmannen för undersökning av klagomålet har sänt en begäran om utredning till myndigheten, har denna efter att ha konstaterat sitt felaktiga förfarande kunnat omedelbart korrigera det. Sålunda har redan det att klagomålsärendet har väckts och behandlats lett till att saken har lagts till rätta.

I en del fall har justitieombudsmannen ansett den kränkning av rättigheter som klaganden erfarit vara sådan, att en anmärkning eller uppfattning inte har varit en tillräcklig åtgärd för att gottgöra den. Då har myndigheten uttryckligen uppmanats att ändra på sitt beslut eller gottgöra den olägenhet som har åsamkats klaganden. I det följande behandlar jag sådana av justitieombudsmannen under de senaste decennierna gjorda ställningstaganden och framställningar, i vilka myndigheterna har uppmanats att korrigera eller gottgöra sitt fel.

## Ändringar gällande riksdagens justitieombudsman och hans åligganden inom laglighetstillsynen

I regeringsformen för Finland 94/1919 intogs också en bestämmelse om en justitieombudsman. i regeringsformens 49 § föreskrevs om valet av justitieombudsman, hans mandatperiod, kompetensvillkor och uppgifter. Vid varje lagtima riksdag skulle, i den ordning som föreskrevs om riksdagens talman, väljas en för utmärkt lagkunskap känd man att ha tillsyn över lagarnas efterlevnad i domstolars och övriga myndigheters verksamhet. Om handhavandet av sitt uppdrag samt angående lagskipningens tillstånd och av honom anmärkta brister i lagstiftningen skulle justitieombudsmannen för varje år lämna en redogörelse till riksdagen. Med en lag 277/1933 förlängdes justitieombudsmannens mandatperiod från en riksdag dvs. ett år till tre år.

Med lagen angående befriande av justitiekanslern i statsrådet från vissa av hans åligganden (275/1933) befriades justitiekanslern från skyldigheten att övervaka iakttagandet av lag i sådana jämväl å riksdagens justitieombudsman ankommande ärenden, som angick bl.a. försvarsväsendets verksamhet, klagomål anförda av fångar eller av anhållna samt klagomål som gällde ordningen inom fängelseinrättningarna, rannsakningsfångelserna och arbetsinrättningarna samt deras verksamhet. Motsvarigt har i den gällande lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (1224/1990) för riksdagens justitieombudsman föreskrivits åliggandet att övervaka verksamheten vid fängelser och andra slutna inrättningar.

Ordalydelsen i regeringsformens 49 § 1 moment ändrades med en lag 176/57 så, att vid lagtima riksdag skulle för fyra år i sänder utses en för utmärkt lagkunskap känd person till riksdagens justitieombudsman. Enligt bestämmelsen utsågs i samma ordning och för samma tid också en suppleant att vid laga förfall för justitieombudsmannen fullgöra hans åligganden. Med lagen 19/1971 föreskrevs om biträdande justitieombudsmannen. Han valdes i samma ordning och för lika lång tid för att bistå justitieombudsmannen.

Med lagen 1221/1990 preciserades justitieombudsmannens uppgifter. Med lagändringen föreskrevs att den person som utses till riksdagens justitieombudsman skall utöva tillsyn över att domstolar och övriga myndigheter samt tjänstemän i sina uppgifter liksom även offentligt anställda arbetstagare och andra vid skötseln av sitt offentliga uppdrag följer lag samt fullgör sina skyldigheter. Justitieombudsmannens behörighet utvidgades till att omfatta även offentliga uppdrag, för vilka förutom myndigheterna även på basis av särskilda bestämmelser kan svara privaträttsliga organisationer eller enskilda personer.

I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna ändrades också regeringsformens 49 § och till justitieombudsmannens uppgifter lades att övervaka verkställigheten av grundläggande och mänskliga rättigheter. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993) ansluter sig övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i myndigheternas verksamhet på ett naturligt sätt till justitieombudsmannens lagövervakningsuppgift. En betydande del av de klagomål som framförs till justitieombudsmannen innefattar aspekter på de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Dessutom är övervakningen av dessa rättigheter av särskild betydelse med tanke på verksamheten vid fängelser och andra slutna anstalter, emedan avsevärda tryck riktar sig just mot de i anstalter intagnas rättigheter. Eftersom laglighetsövervakningen av dessa anstalter hos oss är en uppgift särskilt för justitieombudsmannen, är det också från denna synpunkt motiverat att framhålla justitieombudsmannens roll i övervakningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Med den gällande grundlagen 731/1999 upphävdes regeringsformen. Om laglighetskontrollen föreskrivs i grundlagens 10 kapitel. I dess 109 § föreskrivs om justitieombudsmannens uppgifter. Enligt paragrafens 1 moment skall justitieombudsmannen övervaka att domstolorna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitieombudsmannen att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Enligt paragrafens 2 moment ger justitieombudsmannen årligen till riksdagen en berättelse om sin verksamhet samt om rättskipningens tillstånd och om de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat. I

grundlagens 110 § föreskrivs om justitiekanslerns och justitieombudsmannens åtalsrätt och fördelningen av uppgifter mellan dem. I grundlagens 111 § föreskrivs om justitieombudsmannens rätt att få upplysningar.

## Riksdagens justitieombudsmans verksamhetsberättelser

Riksdagens justitieombudsman har allt sedan verksamhetens begynnelse haft att årligen ge riksdagen en berättelse om sin verksamhet samt angående lagskipningens tillstånd och av honom anmärkta brister i lagstiftningen. I justitieombudsmannens verksamhetsberättelser ingick exempelvis åren 1980–1985 kapitlet "Ärenden rörande återbrytande av dom samt annat undanröjande eller rättande av myndighets avgörande eller med dem jämförbara ärenden", i de senare verksamhetsberättelserna fanns avsnittet "Initiativ och framställningar om extraordinärt ändringssökande eller annat rättande av myndighets avgörande" och i verksamhetsberättelserna för åren 1993–1996 ingick avsnittet "Rättelse av myndighets avgörande".

Från år 1995 har i riksdagens justitieombudsmans berättelser ingått ett särskilt kapitel "Övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna". Riksdagens grundlagsutskott hade i sitt betänkande (GrUB 24/1994) angående regeringens proposition om reform av de grundläggande fri- och rättigheterna förutsatt, att i de högsta laglighetsövervakarnas berättelser inkluderas ett avsnitt om verkställigheten av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. På senare år har i justitieombudsmannens verksamhetsberättelse kapitlet om övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna svällt ut till en översikt av verksamhetsåret som innefattar både observationer av den finländska människorättspolitiken och av ställningstaganden av organ för övervakning av de mänskliga rättigheterna och vid laglighetskontrollen gjorda observationer av hur de grundläggande och mänskliga rättigheterna har förverkligats.

## Tidigare framställningar om ändring av myndighetsbeslut

I riksdagens justitieombudsmans äldre berättelser ingår talrika tämligen kortfattat motiverade framställningar om ändring av beslut vilka betraktats som felaktiga eller om förnyad behandling av ärenden. I dem framställde laglighetsövervakaren ofta att myndigheten tar ett negativt

.....

beslut till förnyad behandling. I vissa avgöranden ansåg justitieombudsmannen det vara oskäligt, att följderna av ett felaktigt beslut eller förfarande från myndighetens sida skulle få bäras av enbart klaganden. I motiveringarna till många framställningar kunde redan också ses betoningar som stödde sig på de grundläggande fri- och rättigheterna.

Biträdande justitieombudsman Klas G. Ivars framställde i sitt beslut 1463/81 för inrikesministeriet, att det med beaktande av det allmänna intresset skulle skrida till åtgärder för att en skada som åsamkats en utomstående skulle ersättas med ett skäligt belopp. Biträdande justitieombudsmannen konstaterade att han, när han studerade klagomålsskriften, observerade att en utomstående person försökte gripa personer som ägnat sig åt skadegörelse på gården till ett daghem. När en polispatrull anlände till platsen hade förövarna av skadegörelsen hunnit fly. Polispatrullen visste inte att den utomstående personen ännu befann sig på gården och en polishund kom åt att bita honom.

Biträdande justitieombudsmannen ansåg, att den utomstående personen genom att visa initiativ och vaksamhet hade handlat som polisens hjälp med att förhindra och utreda ett brott. Med hänsyn till fallets art vore det oskäligt att personen för att få ersättning vore tvungen att själv väcka ersättningstalan mot staten. Enligt biträdande justitieombudsmannens uppfattning var det inte ens säkert, att staten under gällande lagstiftning skulle dömas att betala skadestånd åt honom. Ändå skulle enbart de kostnader som åsamkas staten av en skadeståndsrättegång överstiga föremålet för tvisten.

Inrikesministeriet meddelade 23.2.1982 åt biträdande justitieombudsmannen, att ministeriet hade beslutat att åt personen betala den av honom yrkade ersättningen 2 000 mark.

Justitieombudsman Olavi Heinonen framställde i sitt beslut 606/87, att järnvägsstyrelsen utan dröjsmål skulle ta en klagandes ersättningsärende till behandling. I det föreliggande fallet hade en person stigit av tåget vid Retretti hållplats, vid vilken rymdes tre vagnar. Enligt vad personen uppgav hade han inte hört konduktörens uppmaning, enligt vilket man borde stiga av tåget genom att uppsöka dörrarna i dess mitt. Personen hade stigit av tåget ur den sista vagnen, utanför passagerarperrongen. Han hade blivit tvungen att hoppa ner vid sidan av spåret, varvid han hade skadat sig. Personen hade haft för avsikt att fortsätta sin resa följande dag, men på grund av smärtor blev han tvungen att uppsöka hälsocentralen och kunde inte resa. Skadorna läktes inte, och han blev tvungen att genomgå en stor operation vid 80 års ålder.

Justitieombudsmannen konstaterade, att enligt lagen angående ansvarighet för skada i följd av järnvägsdrift är ansvaret för en skada som passageraren lidit oberoende av Statsjärnvä-

garnas vållande. Passagerarens eget vållande kan eliminera ersättningsansvaret. Passageraren hade bort kunna lita på, att han kan stiga tryggt av tåget. Ifall avstigningen borde ske på annat sätt än från den egna vagnen, borde järnvägspersonalen ha meddelat om detta tillräckligt klart. Enligt justitieombudsmannens åsikt hade järnvägspersonalen ett särskilt ansvar, när det såsom här var fråga om en ålderstigen person. Justitieombudsmannen ansåg, att det i saken inte kunde betraktas som helt klarlagt, att personen hade hört uppmaningen om utgången. Detta innebar, att ansökan om ersättning inte kunde avslås på den grund som nämnts i järnvägsstyrelsens beslut.

Järnvägsstyrelsen meddelade 11.6.1987 åt justitieombudsmannen, att den ersatte åt klaganden för av läkarintyg och resans avbrytande orsakade extra kostnader 540 mark samt dessutom för sveda och värk 1 000 mark. Däremot avlogs yrkandet gällande av skadan orsakat bestående men såsom obestyrt.

Biträdande justitieombudsman Pirkko K. Koskinen framställde i sitt beslut 1904/90 för statsrådet, att de av en sprängningsolycka orsakade skadorna skulle ersättas åt en arbetstagare. Arbetstagaren fick skador vid en sprängningsolycka i väg- och vattenbyggnadsstyrelsens flygfältsarbete år 1959. Ansökan om ersättning enligt olycksfallsförsäkringslagen hade på sin tid avslagits, emedan arbetstagaren inte stod i arbetsförhållande till staten utan var självständig företagare. Ärendet gällande ansökan om skadestånd hade blivit på hälft, fastän väg- och vattenbyggnadsstyrelsen hade ansett, att sprängningsarbetet inte hade övervakats tillräckligt och att den hade varit ansvarig för skadan. Arbetstagaren vände sig i saken till justitieombudsmannen.

Biträdande justitieombudsmannen ansåg, att tjänstemännen inte hade instruerat arbetstagaren tillräckligt. Eftersom saken hade handlagts av en myndighet, hade arbetstagaren haft skäl att lita på, att saken sköts behörigt. Också det allmänna intresset kräver, att åt arbetstagaren ersätts de skador som berodde på otillräcklig övervakning av ett statligt centralt ämbetsverks byggnadsprojekt. Trots att rätten till skadestånd var preskriberad, ansåg biträdande justitieombudsmannen det vara oskäligt, att arbetstagaren skulle bli tvungen att bära skadorna.

Kommunikationsministeriet meddelade 18.11.1992 åt biträdande justitieombudsmannen, att vägstyrelsen på uppmaning av ministeriet hade fattat beslut om att betala ersättning åt arbetstagaren. Vägstyrelsen uppmanade statskontoret att betala åt arbetstagaren omedelbart som engångsersättning totalt 255 162,33 mk och att tillse att livräntersättningens månatliga poster betalas.

Justitieombudsman Jacob Söderman ansåg i sitt beslut 2272/94, att jämlikhetsprincipen inte hade blivit uppfylld vid betalning av ersättning enligt brottsskadelagen. En f.d. överkonstapel hade skadats svårt under ett polisuppdrag år 1986. Statskontoret hade åt en annan överkonstapel som skadats vid samma explosionsolycka betalat ersättning för sveda och värk med stöd av brottsskadelagen. Klagandens ansökan om ersättning för sveda och värk hade avslagits.

Med stöd av ikraftträdelsestadgandena gällande lagen om ändring av brottsskadelagen betalades ersättning för sveda och värk för brott som utförts före 1.1.1991 endast om statskontoret inte hade avgjort ersättningsärendet slutgiltigt före nämnda tidpunkt. Klagandens ärende hade avgjorts år 1989 och den andra vid samma olycka skadade personens ersättningsansökan hade avgjorts först år 1992. Justitieombudsmannen konstaterade, att endast ett av de offer som fått svåra skador i samband med samma brott hade fått ersättning för sveda och värk. Av orsaker som delvis var oberoende av ersättningsökandena hade endast den enas ärende kunnat avgöras slutgiltigt före den lagändring, med vilken ersättning hade föreskrivits att betalas. Situationen kunde enligt justitieombudsmannens åsikt betraktas som oskälig. Den hade lett till ett slutresultat, som klaganden berättigat hade betraktat som ojämnt bemötande av ersättningsökandena.

Justitieombudsmannen konstaterade, att Finlands medborgare med stöd av 5 § i regeringsformen är lika inför lagen. Detta förutsätter, att i likartade ärenden iakttas en konsekvent avgörandepraxis. I fråga om den överkonstapel som blivit utan ersättning hade jämlikhetsprincipen inte förverkligats. Av denna anledning ansåg justitieombudsmannen det vara motiverat att framställa för inrikesministeriet, att det skulle skrida till åtgärder för betalande av ersättning också åt klaganden.

Inrikesministeriet fattade 7.12.1994 på justitieombudsmannens framställning ett beslut, enligt vilket även åt den andra överkonstapeln betalades av statsmedel en ersättning på 50 000 mark för sveda och värk, som hade orsakats honom då han skadats svårt vid en explosion under polisuppdrag.

Alltid har emellertid inte laglighetsövervakarens framställning lett till önskat slutresultat. Justitieombudsman Jacob Söderman framställde i sitt avgörande 556/90, att Republikens President av nåd skulle befria en i Finland bosatt kanadensisk medborgare från en förverkandepåföljd, som hade påförts honom av häradsrätten.

En pensionärs bil hade dömts förverkad till staten, samtidigt som pensionären hade dömts till bötesstraff för skattebedrägeri. Pensionärens vistelse i Finland hade på grund av sjukdomar förlängts utöver det, som han hade meddelat tullmyndigheterna vid inresan till Finland. På grund av sitt hälsotillstånd, sin ålder och långvariga vistelse utomlands hade han inte helt förstått den finländska tullskattelagstiftningen.

Republikens President lämnade 21.12.1990 nådeansökan obeaktad, emedan ansökan gällde befrielse från förverkandet av en bil som redan hade sålts på tullauktion. En sådan förmån kunde enligt högsta domstolens utlåtande inte beviljas genom nåd.

## Reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna och justitieombudsmannens framställningar om gottgörelser

I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna lades till regeringsformens andra kapitel bestämmelsen i 16 a § 1 momentet, som föreskriver att det allmänna skall se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna respekteras. En motsvarande bestämmelse ingår i 22 § i grundlagens andra kapitel.

Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd) är det för det praktiska förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna dock inte tillräckligt att den offentliga makten avhåller sig från ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna. Ofta förutsätter det faktiska förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna aktiva åtgärder från det allmännas sida, t.ex. för att skydda individens grundläggande fri- och rättigheter mot kränkningar från utomståendes sida eller för att skapa faktiska förutsättningar för utövning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Därför har till regelsystemet för grundläggande fri- och rättigheter fogats ett uttryckligt stadgande som förpliktar det allmänna att trygga förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Stadgandet understryker strävandet att materiellt trygga de grundläggande fri- och rättigheterna vid sidan av det formella skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna, vilket anknyter till kraven på förfarandet.

Den i regeringsformen och grundlagen för det allmänna föreskrivna skyldigheten att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna, och den i riksdagens justitieombudsmans laglighetskontroll betonade aspekten på fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, har efter reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna utgjort de grunder på vilka justitieombudsmannen i flera av sina avgöranden har framställt, att myndigheten på ett eller annat

.....



sätt borde gottgöra individen den olägenhet som har orsakats av myndighetens fel. Oftast har gottgörelsen varit ekonomisk. Ibland, såsom justitieombudsman Lehtimaja konstaterade i sitt beslut 1347/99 angående en fördröjd utbetalning av vittnesarvode, kan gottgörelsen också vara immateriell, exempelvis en ursäkt.

Enligt justitieombudsman Lauri Lehtimajas beslut 838/95 hade de klagande orsakats ekonomisk skada på grund av ett byggnadstillstånd som felaktigt hade beviljats av tillsynsnämnden, emedan de hade blivit tvungna att betala sina rättegångskostnader i ärendet angående återbrytande. Till justitieombudsmannens uppgifter hör emellertid inte att besluta om skadeståndsskyldigheten, utan detta var i sista hand en sak som ankom på ifrågavarande domstol. När kommunstyrelsen när den behandlade klagandens ansökan om ersättning uppenbarligen hade haft en felaktig uppfattning om ersättningsansökans juridiska grund och om förutsättningarna för att betala ersättning, framställde justitieombudsmannen emellertid, att kommunstyrelsen ännu själv skulle ta klagandens ansökan till omprövning.

Justitieombudsmannen rekommenderade, att kommunstyrelsen härvid skulle ägna uppmärksamhet åt följande synpunkter, som han ansåg att i detta fall talade för en positiv inställning till ansökan om ersättning.

I regeringsformens 16 § 1 moment har föreskrivits, att var och en har rätt att få sin sak behandlad av en domstol som är behörig enligt lag. Det är ändå allmänt känt, att rättegångskostnaderna i tvistemål numera är tämligen höga. Man har konstaterat, att detta i praktiken försvårar att nämnda grundläggande rättighet förverkligas, i synnerhet när rättegångskostnaderna hotar att bli högre än det ekonomiska intresse som är föremål för rättegången.

Enligt regeringsformens 16a § 1 moment skall det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna respekteras. Detta förutsätter av det allmänna också aktiva åtgärder och inte enbart att avhålla sig från ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna. När den av de klagande meddelade skadan till sitt belopp var endast 8 599,10 mark och klaganden hade framfört sakliga skäl till stöd för det till kommunen riktade yrkandet på ersättning, var det enligt justitieombudsmannens åsikt önskvärt att också kommunen skulle gå in för en försonlig lösning av ärendet.

Ifall kommunen emellertid alltjämt skulle stanna för att avslå ansökan om ersättning, fäste justitieombudsmannen kommunstyrelsens uppmärksamhet vid, att ett negativt beslut åtminstone borde motiveras på ett adekvat sätt för sökanden. Han bad att kommunstyrelsen skulle meddela honom, huruvida skadestandsärendet hade tagits till förnyad behandling och vilket avgörande man kommit fram till i saken.

.....

Kommunstyrelsen meddelade 18.6.1999 åt justitieombudsmannen, att den hade tagit de klagandes skadeståndsärendet till förnyad behandling och hade beslutat att åt de klagande ersätta hela skadan dvs. 8 599,10 mark.

Justitieombudsman Lauri Lehtimaja kritiserade i sitt beslut 1475/98 ett temporärt omhändertagande av pass. Klaganden hade varit på väg från Västra Hamnen i Helsingfors på semesterresa till Estland. Vid passkontrollen hade den premiärlöjtnant vid sjöbevakningen som fungerade som skiftchef emellertid temporärt omhändertagit klagandens pass, emedan på dess sista sida med blyertspenna hade antecknats klagandens närmaste anhörigas kontaktuppgifter på finska och tyska. Premiärlöjtnanten hade tagit kontakt med polisinspektionen i Helsingfors, till jourhavande kriminalkommissarie, som hade fattat beslutet om temporärt omhändertagande av passet. Klagandens semesterresa gick om intet.

Justitieombudsmannen konstaterade, att det gäller att också minnas stadgandet i grundlagens 22 §: det allmänna skall se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Detta förpliktar myndigheterna till en s.k. grund- och människorättsvänlig lagtolkning. Av de alternativ som tillåts av ordalydelsen i lagen skall alltid väljas det som leder till ett slutresultat som garanterar medborgarna det bästa möjliga skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, I detta fall var det uttryckligen fråga om att trygga den rätt att resa ut ur landet som hör till medborgarens rörelsefrihet – en sak som även tidigare bl.a. FN:s människorättskommitté hade kritiserat Finland för att sköta dåligt.

Även om klagandens pass hade betraktats som "förstört", hade man enligt justitieombudsmannens förmenande kunnat förfara och borde ha förfarit annorlunda i saken. Man hade kunnat endast påpeka för klaganden att blyertsanteckningen inte hörde till saken och uppmana honom att antingen avlägsna den eller förnya sitt pass efter att ha återvänt från resan. I varje fall hade man kunnat framskjuta det temporära omhändertagandet av passet till efter resan. Passmyndigheten hade också själv kunnat strecka över eller stryka ut den överflöps anteckningen i passet, ifall han ansåg att den minskade passets tillförlitlighet. Oberoende av vilket förfarings sätt man hade valt, borde man a priori ha haft i åtanke att det inte är tillåtet att hindra medborgaren från att utöva sin grundläggande rättighet att resa ut ur landet på grund av obetydliga formaliteter. Justitieombudsmannen tillmätte också passinnehavarens förtroendeskydd betydelse.

Justitieombudsmannen ansåg att premiärlöjtnanten och kriminalkommissarien hade förfarit lagstridigt när de beslöt att ta passet av klaganden och på så sätt hindrade honom från att

.....

resa ut ur landet. Justitieombudsmannen framställde vid sidan av annat för inrikesministeriet ett det skulle överväga, hur det skäligen kunde gottgöra klaganden för den olägenhet som uppkommit i saken.

Inrikesministeriet meddelade åt justitieombudsmannen 13.1.2001, att åt klaganden med beslut av staben för Gränsbevakningsväsendet hade betalats 1 265 mark för de extra utgifter som hade orsakats på grund av att semesterresan inställts. Dessutom hade man enligt den utredning som gavs av staben för Gränsbevakningsväsendet fäst uppmärksamhet vid saken i passkontrollörernas utbildning. En ny instruktion hade också getts angående omhändertagande av pass.

Justitieombudsman Riitta-Leena Paunio framställde i sitt beslut 2658/00, att Folkpensionsanstalten (FPA) bär ansvaret för följderna av sitt fel. Efter att ha gjort en justering av pensioner och observerat ett fel betalade FPA i januari 2000 åt klaganden pension retroaktivt för tiden 1995–1999. Klaganden betalade för sin del för denna sin retroaktivt erhållna pension drygt 3 500 mark i skatt, vilket han enligt vad han uppgav hade undvikit, ifall FPA från början hade betalat pensionen till rätt belopp.

Enligt justitieombudsmannen hade både FPA och skattebyrån förfarit enligt gällande bestämmelser vid justeringen och den retroaktiva utbetalningen av pensionen. Den gällande tolkningen av bestämmelsen om förseningsränta på retroaktiv pension och dess ikraftträdelsestadgande ansåg justitieombudsmannen emellertid vara oskälig, emedan de personer som även i övrigt hade blivit längst lidande av myndighetens fel, även blev utan förseningsränta. Denna omständighet borde enligt justitieombudsmannens förmenande beaktas, när man som helhet granskar de förluster som orsakas den berörda parten på grund av myndighetens fel.

Justitieombudsmannen lyfte i sitt beslut fram principen om förtroendeskydd: den berörda parten bör kunna lita på ett av myndigheten fattat lagakraftvunnet beslut, som han har anpassat sitt liv till. I fallet var det enligt justitieombudsmannen framför allt fråga om det, hur myndigheten i praktiken bär ansvar för sitt fel. Justitieombudsmannen framhöll, att de ekonomiska påföljder som orsakas respektive förmånstagare av retroaktiva förmånsbetalningar som beror på myndigheternas fel bör kunna beaktas. Ett fel av myndigheten borde inte få leda till en skadlig ekonomisk påföljd för förmånstagaren. Myndigheten borde tillsammans med förmånstagaren utreda verkningarna av sitt fel och instruera förmånstagaren att utnyttja t.ex. sådana av skattelagstiftningen möjliggjorda förfaranden med vilka de skadliga följderna av felet kan minskas. Myndigheten borde i mån av sina möjligheter få situationen att från förmånstagaren motsvara den, som den hade varit utan det inträffade felet.

Justitieombudsmannen meddelade FPA sin uppfattning och uppmanade den att ta klagandens ärende till förnyad behandling.

FPA meddelade 4.4.2003 att den var beredd att ersätta åt klaganden beloppet av den skatt, som han hade varit tvungen att betala för sin retroaktiva pension. Däremot kunde den enligt sitt meddelande inte betala förseningsränta åt klaganden på den retroaktiva pensionen, emedan tolkningen av bestämmelsen om förseningsränta i folkpensionslagen hade vunnit hävd i rättspraxis.

Biträdande justitieombudsman Petri Jääskeläinen gav i sitt beslut 1197/06 en anmärkning för lagstridigt påförande av skatteansvar. Till följd av förfarandet hade arbetsgivarprestationer regelbundet och flera gånger per år i utsköningsväg drivits in hos fel personer. Biträdande justitieombudsmannen kritiserade Skatteförvaltningen också för att den grundlöst dröjt med att rätta förfarandet. Han framställde att Skatteförvaltningen skulle överväga hur den kan gottgöra de klagande för den skada och olägenhet som de åsamkats.

De klagandes affärsverksamhet gick ut på att grunda s.k. bordslådebolag till försäljning. Då ett aktiebolag bildades antecknades den ene klaganden som dess styrelsemedlem. Efter att bolagen registrerats i handelsregistret såldes de som icke-operativa. De sålda bolagen uppfyllde emellertid inte alltid sina förpliktelser mot skattemyndigheterna. Utsökningsverket sände klagandena betalningsuppsmaningar som avsåg bolagens obetalda förskottsinnehållningar och arbetsgivaravgifter. Klagandena hade ansökt om och fått skatteverkets beslut enligt vilka de inte var ansvariga för fordringarna.

Trots skatteverkets beslut om undanröjande av skatteansvar hade samma fordringar flera gånger per år drivits in i utsköningsväg. Dessutom upprepades förfarandet i samband med följande års årsövervakning. En gång hade utsköningsverket inte nåtts av uppgiften att skatteansvaret var riktat mot fel person och av skatteverkets beslut om ansvarsbefrielse, med påföljd att den ene klagandens bankkonton och värdeandelskonton hade hunnit utmätas och aktierna sålts. Pengarna redovisades till skatteverket på vars begäran utsköningsverket sedermera betalade tillbaka pengarna, efter avdrag för utmätningkostnaderna.

Enligt skatteverkets och Skattestyrelsens utredningar sköter Skatteförvaltningen årsövervakningen av arbetsgivarprestationerna maskinellt, med ett tillämpningsprogram. När arbetsgivarprestationer debiteras, används de i Skatteförvaltningens kundregister antecknade uppgifterna om den skattskyldiga och förutom den skattskyldiga om andra skatteansvariga. Debiteringsprocessen är helt automatiserad. I samband med förfarandet tillfrågades inte de

som enligt debiteringsbeslutet är skattskyldiga om huruvida kundregistrets uppgifter om skatteansvaret är korrekta. Till den person som enligt registret är skatteansvarig sänds inte heller särskilt det debiteringsbeslut varav uppgifterna om skatteansvaret framgår utan den ansvarige får kännedom om beslutet endast ifall den skattskyldige underlåter att betala skatten, som därefter drivs in också hos den som registrerats som skatteansvarig. Det konstaterades, att det varje år inom Skatteförvaltningen uppdagas ett antal grundlösa registeranteckningar om skatteansvar.

Biträdande justitieombudsmannen underströk att Skatteförvaltningens förfarande var lagstridigt eftersom aktiebolagets grundare och styrelsemedlemmar hade påförts ansvar för skatter som uppkommit efter registreringen av aktiebolaget. Förfarandet stred mot den centrala principen att ett aktiebolag är en från sina delägare fristående juridisk person som uppkommer genom registrering. Enligt lagen är aktieägarna inte personligen ansvariga för bolagets förpliktelser. Ett aktiebolags grundare och styrelsemedlemmar har rätt att lita på gällande rättsordning och på den i aktiebolagslagen uttryckligen nämnda principen.

Biträdande justitieombudsmannen ansåg att varken skattelagstiftningen, aktiebolagslagen eller förvaltningslagen gav stöd för Skatteförvaltningens förfarande. Genom att underlåta att i samband med sin betalningsövervakning utreda ansvarsfrågan eller höra aktiebolagets grundare eller styrelsemedlemmar äventyrade Skatteförvaltningen deras i grundlagen tryggnade rättssäkerhet.

Det var också uppenbart att förfarandet stred mot förvaltningslagens bestämmelser om myndigheternas utredningsskyldighet och skyldighet att höra parterna i ett ärende. Förfarandet ledde i praktiken till att de som registrerats som skatteansvariga inte förrän genom utskönningsmyndighetens betalningsuppsmaningar fick vetskap om att de utan stöd i lag ansågs vara ansvariga för aktiebolagets skatter efter att det registrerats. Dessutom hade förfarandet upprepats då samma fordringar hade drivits in flera gånger per år. I ett ytterlighetsfall hade den som registrerats som skatteansvarig inte lyckats hindra att hans tillgångar utmättes och realiserades, vilket också ledde till andra oskäligen påföljder.

Skattestyrelsen meddelade 28.10.2009 åt biträdande justitieombudsmannen, att den går in för att överenskomma om eventuell gottgörelse åt klagandena i de fall, där staten med stöd av skadeståndslagen kan betraktas som ersättningskyldig för skadan och för Skatteförvaltningen presenteras ett specificerad yrkande angående skadan och en utredning om den åsamkade skadans belopp. Skattestyrelsen hade också gett sin utredning klagandena för kännedom.

Enligt den information som fåtts 11.8.2009 från Skatteförvaltningen hade den ingått ett avtal med den skadelidande. Med stöd av avtalet betalade Skatteförvaltningen en ersättning om 2 000 euro. Vid beräkningen av ersättningsbeloppet tog man hänsyn till omfattningen och varaktigheten av det felaktiga förfarandet samt uppskattade den ekonomiska skada som klaganden förorsakats och särdragen i dennes verksamhet.

Biträdande justitieombudsmannen konstaterade i sitt beslut 2272/07, att en sjöbevakare hade gett klaganden en felaktig besiktningsuppmaning. Klaganden berättade att han 24.6.2007 skulle avresa med bil från Södra hamnen i Helsingfors till Tallinn. En äldre sjöbevakare vid Helsingfors gränskontrollavdelning, som hör till Finska vikens sjöbevakningssektion, hade då i hans bils registerutdrag gjort en anteckning, enligt vilken bilen borde besiktigas senast 10.7.1007. Klaganden var bosatt i Tallinn och hade för avsikt att stanna där en längre tid. Sjöbevakarens skriftliga besiktningsuppmaning, som man hade att betrakta som tjänstefel, hade enligt klaganden orsakat ett onödigt besök hos besiktningskontoret i Finland 10.7.2007 samt också irriterande besvärigheter med beaktande av klagandens höga ålder.

Gränsbevakningsväsendet hade fattat ett beslut, där det på samma sätt som konstaterades i utlåtandet till justitieombudsmannen hade ansett sjöbevakarens förfarande vara felaktigt. Enligt beslutet kunde den felaktiga anteckningen med besiktningsuppmaning korrigeras med en av myndigheten i efterhand gjord korrigeringsanteckning, ifall klaganden sänder fordonets registerutdrag till sjöbevakningssektionen. Enligt beslutet hade klaganden också möjlighet att avhämta ett nytt registerutdrag från besiktningskontoret och sända den därav föranledda räkningen på 10,20 euro för att betalas av Finska vikens sjöbevakningssektion. Staben för Gränsbevakningsväsendet hade i sitt besvär beklagat den olägenhet som hade åsamkats klaganden.

Biträdande justitieombudsmannen konstaterade, att det krav på god förvaltning som framgår av grundlagen och förvaltningslagen förutsätter, att en myndighet skall se till att ett ärende utreds tillräckligt och på behörigt sätt. I kravet på behörig behandling av ärenden ingår en allmän skyldighet att iakttä omsorgsfullhet. En myndighet skall utreda de ärenden som den behandlar tillräckligt grundligt. Andra uppgifter får inte utgöra ett hinder för att tjänsteåliggandena sköts omsorgsfullt. Enligt utredningarna var sjöbevakaren en erfaren gränskontrollör i fordonstrafiken. Fordonets ibruktningsår kunde lätt konstateras i registerutdraget.

I det ifrågavarande fallet hade alla parter medgett att ett klart fel hade skett. Det fanns inte lagliga grunder för att ge besiktningsuppmeningen. Enligt 3 § i statsrådets förordning om tillsyn över trafikdugligheten hos fordon som används i trafik (1245/2002) skall en personbil

föras till periodisk besiktning första gången tre år och andra gången fem år efter den dag då fordonet togs i bruk. För klagandens bil, som tagits i bruk år 2003, var året 2007 ett s.k. friår.

Enligt staben för Gränsbevakningsväsendet kunde felet läggas till rätta i efterhand. Vid den tidpunkt när klagomålet anfördes var skadan emellertid redan skedd, när klaganden på grund av den olagliga besiktningsuppmeningen hade blivit tvungen att komma till Finland. Detta hade åsamkat honom betydande olägenhet och eventuellt även extra kostnader. Att den i registerutdraget gjorda anteckningen korrigerades hade i detta skede inte längre betydelse.

Biträdande justitieombudsmannen gav den äldre sjöbevakaren en anmärkning inför framtiden för hans lagstridiga förfarande. Samtidigt framställde han att staben för Gränsbevakningsväsendet skulle överväga, huruvida den av sjöbevakarens förfarande orsakade olägenheten på något sätt borde gottgöras åt klaganden.

Enligt meddelande från staben för Gränsbevakningsväsendet hade den stått i kontakt med klaganden och hos honom förfrågat sig om eventuella ersättningsyrkanden i saken. Klaganden hade uppgett att han önskar en ersättning på 200 euro, som kommer att betalas till honom som gottgörelse, när han återvänder från Estland till Finland.

## Övriga ställningstaganden och framtidsutsikter

Justitieombudsman Riitta-Leena Paunio har i sitt inlägg i riksdagens justitieombudsmans verksamhetsberättelse för år 2005 konstaterat, att tillräckligt effektiva rättsmedel vid kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna är nödvändiga för att uppnå verkningsfulla resultat. Ekonomisk gottgörelse är ett sätt att erbjuda skydd mot sådana kränkningar. Enligt justitieombudsmannens uppfattning är den skyldighet som föreskrivs i 22 § i grundlagen att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna väl förenlig med en skyldighet att gottgöra kränkningar av dessa rättigheter.

I och med att övervakningen av att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses har fått en framträdande position inom justitieombudsmannens verksamhet efter reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna, ansåg justitieombudsmannen det motiverat att justitieombudsmannen inom ramen för denna uppgift kunde utfärda rekommendationer eller göra framställningar om gottgörelse av kränkningar av dessa rättigheterna. Justitieombudsmannens anmärkning eller klander eller myndighetens ursäkt

räcker inte alltid som gottgörelse. Myndigheterna hade enligt justitieombudsmannens förmenande anledning att också bereda sig på ekonomisk gottgörelse av kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna.

I sitt inlägg i riksdagens justitieombudsmans verksamhetsberättelse för år 2006 föreslog justitieombudsmannen en nationell strategi för tryggnad av de mänskliga rättigheterna. Justitieombudsmannen ansåg att det skulle vara viktigt att regeringen fastställer som ett av sina mål att förhindra kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt att utarbeta en tvärssektoriell strategi för hur detta mål skall nås. Inom de olika förvaltningssektorerna känner man mycket väl till de centralaste och mest betydande strukturella problem som hindrar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i vårt land. Ett exempel på dessa problem utgörs av de dröjsmål som förekommer inom rättsskipningen och förvaltningen. Tyngdpunkten skall emellertid inte ligga vid efterhandsuppföljning, övervakning och gottgörelse av människorättskränkningar utan man skall istället fokusera på att förebygga kränkningarna. Enligt den utgångspunkt som bör fastställas för den nationella strategin för tryggnad av de mänskliga rättigheterna skall man på förhand sträva efter att förhindra kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I samband med detta är det naturligt att man också ser över de nationella människorättsstrukturerna.

I sitt utlåtande angående passivitetsarbetsgruppens betänkande (OM 12/41/2007, OM004:00/2008) 3719/08 konstaterade justitieombudsmannen, att möjligheten till ekonomisk gottgörelse just inte hade granskats i betänkandet. Enligt justitieombudsmannen är tillräckligt effektiva rättsmedel vid kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna är nödvändiga för att uppnå verkningfulla resultat. Som ett sådant medel betraktade hon ekonomisk gottgörelse, som enligt justitieombudsmannens uppfattning är en naturlig fortsättning på den skyldighet som föreskrivs i 22 § i grundlagen att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. En nationell möjlighet till gottgörelse vore motiverad också därför, att det inte för gottgörelse av kränkningar skall vara nödvändigt att vända sig till internationella forum.

Enligt utlåtandet har det ansetts att justitieombudsmannen inte kan uttala sig om eventuellt skadeståndsansvar eller förordna att skadestånd skall betalas. Det har emellertid under årtiondenas lopp gjorts ett antal framställningar om betalning av ersättningar, vilka har lett till ett gott slutresultat för de klagande. Enligt justitieombudsmannens åsikt är det skäl att i sakens fortsatta beredning ännu överväga möjligheten till ekonomisk gottgörelse.



Justitieministeriet tillsatte 26.6.2009 en arbetsgrupp för att bereda behövliga ändringar i lagen om riksdagens justitieombudsman (197/2002) och lagen om justitiekanslern vid statsrådet. Arbetsgruppen har till uppgift att bl.a. utreda möjligheterna att på ett sätt som beaktar de s.k. Parisprinciperna i anknytning till riksdagens justitieombudsmans kansli inrätta en människorättsinstitution jämte delegation som koncentrerar sig på det allmänna främjandet av grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter i Finland.

När arbetsgruppen överväger institutionens verksamhetsformer och ett så vittomfattande främjande av mänskliga rättigheter som möjligt, kunde den som ett medel överväga att i lagen justitieombudsmannen ges möjlighet att göra framställningar om ekonomisk gottgörelse av kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna. Ett klagomål till den högsta laglighetsövervakaren är ett smidigt, lätt tillgängligt och hävdvunnet rättsskyddsmedel som tillkommer alla. En av justitieombudsmannen gjord, på lag baserad framställning om ekonomisk gottgörelse för kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna skulle sålunda stöda ett omfattande främjande av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. En möjlighet till ekonomisk gottgörelse för kränkningar av enskilda klagandes grundläggande fri- och rättigheter skulle ha allmänna och även preventiva verkningar på myndigheternas verksamhet. Samtidigt skulle de nationella rättsskyddsmedlens effektivitet stärkas. □□□□