

19.12.2019

EOAK/6753/2018

Beslutsfattare: Biträdande justitieombudsman Maija Sakslin

Föredragande: Äldre justitieombudsmannasekreterare Terhi Arjola-Sarja

BESTÄLLNING AV NYTT KÖRKORT MM.

1 KLAGOMÅLET

Den klagande bad JO undersöka Trafiksäkerhetsverkets (fr.o.m. den 1 januari 2019 Transport- och kommunikationsverket) förfaringssätt i ett ärende som gällde beställning av nytt körkort.

Enligt klagomålet var det inte möjligt att beställa nytt körkort via e-tjänsten om man inte hade sin hemadress i Finland. Den klagande bad JO undersöka om detta var ett fall av diskriminering på grund av hemort och hemlöshet.

I klagomålet påpekade den klagande även att Trafiksäkerhetsverkets tolkning av 7 § i statsrådets förordning verkade vara att körkort endast kan skickas per post till den officiella hemadressen, inte till vilken som helst annan adress som den sökande har angivit. Enligt den klagande fanns det inget som hindrade att man beställer ett nytt kort via internet och att kortet skickas till ett Ajovarma-kontor så att det kan hämtas därifrån.

Den klagande berättade att han i ett ärende som gällde duplikat av körkortet hade kunnat sköta ärendet via ombud.

2 UTREDNING

Transport- och kommunikationsverket gav en utredning.

3 AVGÖRANDE

3.1 Utgångspunkter för den juridiska bedömningen

Grundlagen

Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Enligt 2 mom. i samma paragraf får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person.

I underlaget för lagberedningen konstateras att paragrafen uttrycker inte bara det traditionella kravet på rättslig jämlikhet utan också tanken på faktisk jämställdhet. I det allmänna stadgandet om jämlikhet (1 mom.) ingår ett krav på enahanda bemötande i likadana fall. Stadgandet uttrycker principen om att myndigheterna ska tillämpa lagen utan att göra annan åtskillnad än vad lagen föranleder. Jämlikhetsstadgandet förutsätter dock inte att alla medborgare skal bemötas likadant i alla avseenden, om inte de förhållanden som inverkar på ärendet är likadana (RP 309/1993 rd, s. 46).

Förbudet mot diskriminering i 2 mom. kompletterar det allmänna jämlikhetsstadgandet. De diskrimineringsgrunder som räknas upp i stadgandet är inte uttömmande. Exempel på andra omständigheter som gäller den enskilde som person är samhällelig ställning, egendom, deltagande i föreningsverksamhet, familjeförhållanden, graviditet, äktenskaplig börd, sexuell inriktning och boningsort. Paragrafen förbjuder inte alla åtskillnad mellan människor, även om åtskillnaden bygger på en av de särskilt nämnda grunderna i diskrimineringsstadgandet. Det väsentliga är om det är möjligt att motivera åtskillnaden på ett sätt som är ogodtagbart med hänsyn till systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 47-48).

Diskrimineringslagen

Enligt 5 § 1 mom. i diskrimineringslagen ska myndigheterna bedöma hur likabehandling uppnås i deras verksamhet och vidta åtgärder som behövs för att främja likabehandling. De främjande åtgärderna ska vara effektiva, ändamålsenliga och proportionerliga med beaktande av myndighetens verksamhetsmiljö, resurser och övriga omständigheter.

Enligt 8 § 1 mom. i samma lag får ingen diskrimineras på grund av ålder, ursprung, nationalitet, språk, religion, övertygelse, åsikt, politisk verksamhet, fackföreningsverksamhet, familjeförhållanden, hälsotillstånd, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller någon annan omständighet som gäller den enskilde som person. Diskriminering är förbjuden oberoende av om den grundar sig på ett faktum eller ett antagande i fråga om personen själv eller någon annan.

I motiveringen till bestämmelsen sägs att exempel på andra grunder som gäller den enskilde som person är samhällelig ställning, egendom, boningsort och deltagande i föreningsverksamhet enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 19/2014 rd, s. 71).

Enligt 10 § i samma lag ska direkt diskriminering anses förekomma när någon på grund av en omständighet som gäller honom eller henne som person behandlas på ett ofördelaktigare sätt än någon annan har behandlats, behandlas eller skulle behandlas i en jämförbar situation.

Enligt motiveringen till bestämmelsen kan det handla om att exempelvis begränsningar, krav, belastningar eller förpliktelser uppställs bara för en viss person eller grupp av personer samt att till exempel förvägra eller begränsa allmänt tillgängliga förmåner, tjänster eller rättigheter. För att vara direkt diskriminering som avses i lagen ska den ogynnsamma behandlingen bero på en omständighet som gäller den enskilde som person. Diskriminering innebär att någon behandlas på ett ofördelaktigare sätt än andra i en jämförbar situation. Kravet på jämförbara situationer syftar på den allmänna principen om att alla ska behandlas på samma sätt i likadana situationer.

I motiveringen sägs vidare att om situationerna är jämförbara i den bemärkelse som avses i paragrafen, bör de kunna likställas med varandra när det gäller juridiskt relevanta faktorer (RP 19/2014 rd, s. 74).

Enligt 11 § är särbehandling inte diskriminering, om behandlingen föranleds av lag och annars har ett godtagbart syfte och medlen för att uppnå detta syfte är proportionerliga. Enligt 2 mom. i samma paragraf är särbehandling emellertid berättigad också när det inte finns några bestämmelser om legitim grund, om särbehandlingen har ett godtagbart syfte med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och medlen för att uppnå syftet är proportionerliga. Denna bestämmelse ska likväl inte tillämpas när det är fråga om m.m. 1) utövande av offentlig makt eller fullgörande av offentliga förvaltningsuppgifter.

Förvaltningslagen

Enligt 6 § i förvaltningslagen skall myndigheterna bemöta dem som utträttar ärenden hos förvaltningen jämlikt och använda sina befogenheter enbart för syften som är godtagbara enligt lag.

Enligt lagmotiveringen innehåller början av paragrafen ett allmänt krav på att de som utträttar ärenden hos förvaltningen ska bemötas jämlikt. Innebörden av detta krav avspeglar närmast jämlikhetsprincipen i 6 § grundlagen. Som procedurmässig förpliktelse innebär kravet på jämlik behandling att de som utträttar ärenden hos förvaltningen i mån av möjlighet ska beredas likvärdiga möjligheter att sköta sina ärenden och bevaka sina rättigheter (RP 72/2002 rd, s. 62).

Enligt 7 § 1 mom. i förvaltningslagen ska möjligheterna att uträtta ärenden och behandlingen av ärenden hos en myndighet om möjligt ordnas så att den som vänder sig till förvaltningen får behörig service och att myndigheten kan sköta sin uppgift med gott resultat.

I motiveringen konstateras att när offentlig service ordnas bör det fästas särskild uppmärksamhet vid att servicen är tillräcklig och tillgänglig, samt att den som utträttar ärenden hos förvaltningen ska ha valfrihet. Tillgången till service bör inte begränsas utan sakligt godtagbara grunder. Bedömningen av hur och i

vilken omfattning möjligheter att uträtta ärenden ska ordnas bör om möjligt utgå särskilt från behoven hos de personer och sammanslutningar som använder servicen. Alla som behöver service ska i mån av möjlighet garanteras likadana möjligheter att uträtta sina ärenden, oberoende av servicens art (RP 72/2002 rd, s. 65).

Lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet

Enligt 1 § 1 mom. är lagens syfte att genom främjande av elektroniska dataöverföringsmetoder göra uträttandet och behandlingen av ärenden smidigare och snabbare i förvaltningen, vid domstolar och andra rättskipningsorgan samt i utredningsförfarandet, samt att öka datasäkerheten i anslutning till dessa.

Enligt 5 § (13/2003) 1 mom. skall en myndighet som har behövlig teknisk, ekonomisk och övrig beredskap inom ramen för den erbjuda var och en möjlighet att i syfte att anhängiggöra ärenden eller för behandlingen av dem sända meddelanden till en elektronisk adress eller specificerad anordning angivna av myndigheten. I nämnda fall skall dessutom var och en erbjudas möjlighet att i elektronisk form sända myndigheten anmälningar som den enligt gällande bestämmelser skall tillställas, utredningar och andra motsvarande handlingar som den begärt samt andra meddelanden. Enligt 2 mom. kan en myndighet också tillhandahålla den service som avses i 1 mom. så att den endast gäller vissa av myndighetens uppgifter eller på vissa verksamhetsställen.

I detaljmotiveringen till bestämmelsen påpekas att när den elektroniska servicen utvecklas på detta sätt måste man fästa särskild uppmärksamhet vid att användarna behandlas likvärdigt och att de också informeras om begränsningarna i den elektroniska service som står till deras förfogande (RP 17/2002 rd, s. 37).

Lagen om tillhandahållande av digitala tjänster trädde i kraft den 1 april 2019. Syftet med lagen fastställs i 1 § 1 mom. att främja tillgången till digitala tjänster, tjänsternas kvalitet och informationssäkerhet samt innehållets tillgänglighet och att på så sätt förbättra vars och ens möjligheter att använda digitala tjänster på lika villkor.

Körkortslagen och förordningen, körkortsdirektivet

Enligt 8 § (70/2015) 1 mom. i körkortslagen beviljar Trafiksäkerhetsverket körkort, körkortstillstånd, undervisningstillstånd, övningstillstånd för motorcykel och trafiklärtillstånd, förnyar körkort och trafiklärtillstånd samt fastställer internationellt körkort. Trafiksäkerhetsverket lämnar ut dupletter av körkort och av andra tillstånd samt återkallar körkortstillstånd.

Enligt 9 § (70/2015) 3 mom. (387/2018) i lagen om ändring av körkortslagen får ansökan göras elektroniskt eller personligen eller genom ombud. I 5 mom. fastställs att det som i körkortslagen föreskrivs om ansökan om körkortstillstånd också gäller ansökan om körkort, om körkortstillstånd inte krävs för körkortet. Närmare bestämmelser om ansökan om körkortstillstånd och körkort får utfärdas genom förordning av statsrådet.

Enligt 26 § 1 mom. (387/2018) sänds körkortet till sökanden per post. Trafiksäkerhetsverket lämnar ut körkortet, om det inte kan skickas per post på grund av att myndigheten måste få sökandens gamla körkort eller av någon annan orsak som hänför sig till dokumentssäkerhet eller till utförande av någon uppgift enligt denna lag. Närmare bestämmelser om hinder för att sända körkort per post, förfarandet vid postning och andra krav på postningen samt återlämnande av sökandens gamla körkort till myndigheten får utfärdas genom förordning av statsrådet.

Enligt 28 § 1 mom. (363/2016) i körkortslagen kan en innehavare av ett körkort få en duplett av körkortet, om kraven i 12 § 1 mom. 2 och 3 punkten uppfylls och körkortet har beviljats i Finland. En duplett kan dock med avvikelse från vad som föreskrivs i 2 punkten utfärdas, om innehavaren av körkortet har sin vanliga vistelseort i någon annan stat än en EU- eller EES-stat.

Enligt nämnda 12 § (70/2015) 1 mom. beviljas körkortstillstånd om 2) sökanden har vanlig vistelseort i Finland eller om han eller hon studerar här och studierna har pågått i minst sex månader; 3) sökanden

inte har meddelats körförbud eller temporärt körförbud i Finland eller i någon annan EU- eller EES-stat och hans eller hennes körkort inte heller har begränsats, omhändertagits eller för viss tid återkallats i någon annan EU- eller EES-stat.

Enligt 4 § i statsrådets förordning om körkort förutsätter styrkandet av identiteten i enlighet med 9 § 3 mom. i körkortslagen vid användningen av elektroniska tjänster att användaren identifieras på ett tillförlitligt sätt med hjälp av en sådan identifieringsmetod, tillhandahållen av en leverantör av tjänster för stark autentisering, eller ett sådant kvalificerat certifikat som avses i lagen om stark autentisering och elektroniska signaturer.

Enligt 7 § 1 mom. skickas körkortet till sökanden per post till sökandens adress i Finland, med undantag för Åland, om villkoren för att lämna ut körkortet är uppfyllda, sökandens identitet har styrkts i enlighet med 9 § 3 mom. i körkortslagen i samband med körkortsförfarandet och det enligt registerinformationen inte finns något annat i 26 § 1 mom. i körkortslagen avsett hinder för postandet.

I artikel 7 punkt 1 i körkortsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/126/EG) föreskrivs att körkort endast får utfärdas till sökande med permanent bosättningsort inom den medlemsstat som utfärdar körkortet eller som kan intyga att de har studerat där i minst sex månader (underpunkt e).

I artikel 11 punkt 5 föreskrivs att vid exempelvis förlust eller stöld av ett körkort får endast de behöriga myndigheterna i den medlemsstat där innehavaren har sin permanenta bosättningsort utfärda ett körkort som ersätter det förlorade. Dessa myndigheter skall utfärda ersättningskörkortet på grundval av de uppgifter de har tillgängliga eller då så är lämpligt på grundval av ett intyg från de behöriga myndigheterna i den medlemsstat som utfärdade det ursprungliga körkortet.

Enligt artikel 12 avses med permanent bosättningsort i detta direktiv den plats där en person normalt bor, dvs. under minst 185 dagar varje kalenderår, till följd av personlig och yrkesmässig anknytning eller, om personen saknar yrkesmässig anknytning, till följd av en personlig anknytning som präglas av nära band mellan personen och den plats där personen bor. För en person som har den yrkesmässiga anknytningen till en annan plats än den personliga anknytningen och som därför omväxlande bor på olika platser i två eller flera medlemsstater skall dock den permanenta bosättningsorten anses vara den plats till vilken han har personlig anknytning under förutsättning att personen med regelbundna mellanrum återvänder dit. Detta sista villkor behöver inte uppfyllas om personen bor i en medlemsstat för att genomföra en tidsmässigt begränsad uppgift. Studier vid universitet eller annan utbildningsanstalt skall inte medföra att den permanenta bosättningsorten ändras.

3.2 Utredning

I sin utredning återger Transport- och kommunikationsverket innehållet i 9 § 3 mom. i körkortslagen och konstaterar att klienten i princip får välja själv på vilket sätt han eller hon önskar sköta sitt ärende hos Transport- och Kommunikationsverket. Kundens valfrihet är dock begränsad i vissa undantagsfall, då denne inte uppfyller lagens förutsättning på att sökanden har en vanlig vistelseort i Finland. I dessa undantagsfall begränsas kundens möjligheter att uträtta sina ärenden hos Transport- och kommunikationsverket till de två senare alternativen, dvs. att ansökan görs personligen eller genom ombud. I utredningen återger Transport- och kommunikationsverket även artikel 7 i körkortsdirektivet enligt ovan och konstaterar att denna bestämmelse även återspeglas i vår nationella lagstiftning. A priori beviljas inte duplikat av körkort åt en person som inte har sin vanliga vistelseort i Finland. En finländsk körkortsinnehavare som inte har sin vanliga vistelseort i Finland kan endast i undantagsfall beställa ett duplikat av körkortet. Villkoret är att landet där personen är bosatt inte är en EU- eller EES-stat.

Enligt utredningen är det endast i undantagsfall möjligt för en person som inte har sin vanliga vistelseort i Finland att beställa ett duplikat av körkortet.

Enligt Transport- och kommunikationsverket är inte verkets e-tjänst diskriminerande. I statsrådets förordning om körkort fastställs att körkort endast skickas per post till adresser i Finland. Det är dock möjligt för en person som bor i något annat land än EU- eller EES-länderna att ansöka om ett duplikat. I denna situation kan den sökande inte använda Transport- och kommunikationsverkets e-tjänst, men han eller hon kan ansöka om duplikat genom ombud enligt vad som avses i 9 § i körkortslagen.

I utredningen konstateras att den klagande hävdar att det inte finns något juridiskt hinder för att beställning av ett duplikat skulle kunna göras via e-tjänsten och att duplikatet skickas till Ajo varmas kontor. Enligt Transport- och kommunikationsverket detta påstående stämmer, men det kan inte anses vara en godtagbar grund för påstående om att e-tjänster är diskriminerande. Tjänsten är som utgångspunkt avsedd för personer som är bosatta i Finland. Duplikat kan undantagsvis beviljas till personer bosatta utomlands. Eftersom dessa personer inte faller inom paragrafens huvudsakliga tillämpningsområde, och eftersom det inte finns en särbehandling dessa personer emellan, anser Transport- och kommunikationsverket att e-tjänstens otillgänglighet i detta fall inte kan anses vara diskriminerande.

Som utgångspunkt har Transport- och kommunikationsverket utvecklat e-tjänsterna efter deras användarbehov. Således har utvecklingen primärt riktat sig mot de e-tjänster och funktioner som i praktiken kommer att nå den största mängden av användare. Trots detta satsar Transport- och kommunikationsverket kontinuerligt på att förbättra sina e-tjänster och i framtiden kommer utvecklingen även att omfatta funktioner för vilka det finns ett mindre behov för tillfället.

3.3 Bedömning

I klagomålet är det fråga om att den klagande inte har kunnat beställa ett duplikat av sitt körkort via e-tjänsten eftersom han bor i Schweiz. Det är frågan om likabehandling då ärendet väcks.

Enligt 9 § i körkortslagen får ansökan göras elektroniskt, personligen eller genom ombud. Bestämmelsen gäller också när man ansöker om nytt körkort, till exempel för att ersätta ett körkort som har försvunnit.

Det har varit möjligt att ansöka om duplikat av körkort via Trafiksäkerhetsverkets e-tjänst. Denna möjlighet har emellertid inte omfattat personer som inte har sin vanliga vistelseort i Finland. Baserat på den aktuella informationen på Transport- och kommunikationsverkets webbplats konstaterar jag att det ställs som villkor för att man ska kunna använda e-tjänsten för att beställa ett nytt körkort att man som beställare har sin adress i Fasta Finland.

Enligt diskrimineringslagen är det fråga om direkt diskriminering, om någon på grund av en omständighet som gäller honom eller henne som person behandlas på ett ofördelaktigare sätt än någon annan har behandlats, behandlas eller skulle behandlas i en jämförbar situation.

I detta fall är det fråga om vistelseorten som en omständighet som gäller personen. En person som inte har sin vanliga vistelseort i Finland kan inte ansöka om nytt körkort via e-tjänsten. När det är fråga om att väcka ett ärende är min uppfattning att beställare av körkortsduplikat inte kan behandlas olika beroende på om de har sin vanliga vistelseort i Finland eller inte.

Enligt 11 § 1 mom. i diskrimineringslagen är särbehandling inte diskriminering, om behandlingen föranleds av lag och annars har ett godtagbart syfte.

Körkortslagen innehåller inga bestämmelser om att man får göra undantag från principen om likabehandling när ärenden väcks. Baserat på lagen går det inte heller att dra några slutsatser om att en sådan särbehandling skulle vara lagenlig. Jag konstaterar att då diskrimineringslagen behandlades i riksdagen konstaterade grundlagsutskottet att bestämmelser som ger fullmakt att särbehandla dvs. avvika från jämlikhetskravet måste "vara tillräckligt exakta och noga avgränsade" (GruU 31/2014 rd).

Enligt 11 § 2 mom. i diskrimineringslagen är särbehandling emellertid berättigad också när det inte finns några bestämmelser om legitim grund, om särbehandlingen har ett godtagbart syfte med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och medlen för att uppnå syftet är proportionerliga. Enligt 1 punkten i samma paragraf är särbehandling inte berättigad när det är fråga om utövande av offentlig makt eller fullgörande av offentliga förvaltningsuppgifter.

Att bevilja duplikat av körkort utgör ett sådant förfarande som avses i 1 punkten. Detta innebär att berättigandet enligt 11 § 2 mom. i lagen inte är tillämpligt. Jag konstaterar vidare att det inte ens har framställts något syfte för särbehandlingen som skulle vara godtagbart med hänsyn till de grundläggande

fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Enligt vad som framkommer av utredningen motiverar Transport- och kommunikationsverket uteslutandet från e-tjänsten med att det är fråga om undantagsfall. Det vill säga med det, att det endast i undantagsfall går att bevilja duplikat av körkortet åt en person som inte har sin vanliga vistelseort i Finland.

Mot bakgrund av det ovan nämnda anser jag att tillvägagångssättet strider mot diskrimineringslagen.

Min uppmärksamhet drogs till att det baserat på den utredning jag fått verkar vara så att villkoret som ska uppfyllas för att duplikat av körkort ska kunna utfärdas (vanlig vistelseort i Finland) också ställs som villkor för att körkort ska kunna beställas via e-tjänsten. Jag konstaterar att rätten att väcka ärende hos behörig myndighet och rätten att få det beslut man ansökt om är två olika frågor. Det är klart att om villkoren för duplikat av körkort inte uppfylls så utfärdas inget duplikat. Innan duplikat kan utfärdas kan det också krävas utredning i syfte att fastställa den sökandes vanliga vistelseort. Detta betyder dock inte att ärendet inte får väckas. Enligt den utredning jag fått verkar det vara så att villkoren för utfärdande av körkort tillämpas på rätten att väcka ärende. Utredningen ger inte heller klarhet i hur väckandet av ett ärende via e-tjänsten i detta avseende skulle skilja sig från de andra sätten att väcka ärende som anges i 9 § 3 mom. i körkortslagen. Av utredningen framgår det att en person som inte har sin vanliga vistelseort i Finland kan lämna ansökan personligen eller via ombud.

Jag konstaterar därtill att det om ett duplikat kan utfärdas åt en person som inte har sin vanliga vistelseort i Finland beror på huruvida körkortsinnehavaren har sin vanliga vistelseort i en stat där EU:s körkortsdirektiv tillämpas eller i någon annan stat. Om körkortsdirektivet tillämpas är kravet på vanlig vistelseort i Finland som villkor för att duplikat av körkort ska få beställas via e-tjänsten oförenligt med unionens allmänna rättsprinciper såsom fri rörlighet för personer och icke-diskriminering på grund av hemort.

Min uppmärksamhet drogs också till den punkt i utredningen där det sägs att enligt statsrådets förordning om körkort skickas körkort per post endast till adresser i Finland. På denna punkt hänvisar jag till mitt avgörande 28.6.2018 EOAK1219/2018 som gällde oförenlighet med EU-rätten vid sändning av fordonsskattsedel. Avgörandet finns publicerat på JO:s webbplats www.oikeusasiamies.fi.

Baserat på det ovan nämnda har jag beslutat att på eget initiativ undersöka Transport- och kommunikationsverkets beslutsförfarande i fråga om beställning av duplikat av körkort via e-tjänsten.

4 ÅTGÄRDER

Jag meddelar Transport- och kommunikationsverket min uppfattning som framgår av punkt 3.3. I detta syfte skickar jag en kopia av detta beslut till verket.