

riksdagens

justitieombudsman

berättelse

år

2002

TILL RIKSDAGEN

Undertecknad, juris licentiat *Riitta-Leena Paunio* var riksdagens justitieombudsman under verksamhetsåret 2002. Min fyraåriga mandatperiod omfattar åren 2002–2005. Under denna tid är jag tjänstledig från tjänsten som kanslichef för riksdagens justitieombudsmans kansli.

Biträdande justitieombudsman var under hela året vicehäradshövding *Ilkka Rautio* och från början av april 2002 juris doktor, vicehäradshövding *Petri Jääskeläinen*. Rautio är under sin mandatperiod (10.10.2001–30.9.2004) tjänstledig från tjänsten som tingsdomare vid Helsingfors tingsrätt. Jääskeläinen är tjänstledig (1.4.2002–30.3.2006) från sin tjänst som statsåklagare vid riksåklagarämbetet.

Justitieombudsmannen ger årligen till riksdagen en berättelse om sin verksamhet samt om rättskipningens tillstånd och om de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat (grundlagens 109 § 2 mom.). I berättelsen skall justitieombudsmannen fästa uppmärksamhet också vid den offentliga förvaltningen och skötseln av offentliga uppdrag samt vid att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses (12 § 1 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman).

I berättelsen för år 2002, som nu överlämnas till riksdagen, ingår justitieombudsmannens och de biträdande justitieombudsmännens inledande anföranden, en översikt över verksamheten under året, ett avsnitt om hur de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna har tillgodosetts, en beskrivning av laglighetsövervakningen enligt sakområden samt ett avsnitt om övervakningen av telefångstmedel.

I mina egna inledande ord anlägger jag allmänna synpunkter på förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna i vårt land. Min framställning kompletterar den bild som ges i avsnittet om de nämnda rättigheterna.

I avsnitten om laglighetsövervakningen enligt ärendegrupper beskrivs tillståndet inom rättskipningen, den offentliga förvaltningen och skötseln av offentliga uppgifter på olika områden. Biträdande justitieombudsman Rautios inledande ord om aktuella problem inom fängvården kompletterar dessa iakttagelser.

Biträdande justitieombudsman Jääskeläinen granskar i sina inledande ord justitieombudsmannens funktion som övervakare av domstolarna och rättssäkerheten i procedurfrågor.

Berättelsen är uppbyggd på samma sätt som föregående år. Även om antalet avgöranden som ledde till att justitieombudsmannen vidtog åtgärder år 2002 var större än någonsin tidigare, är berättelsen något kortare än förr och mera översiktlig till sitt innehåll. De allmänna översikter som ingår i avsnitten om laglighetsövervakningen enligt ärendegrupper har i någon mån utvidgats, men å andra sidan har antalet referat av enskilda klagomålsavgöranden minskats.

I de allmänna översikterna enligt ärendegrupper beskrivs frågor som aktualiserats under året, brister i myndigheternas verksamhet och vid skötseln av offentliga uppgifter samt justitieombudsmannens och de biträdande justitieombudsmännens ställningstaganden. Strävan är att på detta sätt belysa laglighetsövervakningen inom varje ärendegrupp. I de allmänna översikterna ingår dessutom uppgifter om redan genomförda och planerade lagändringar som är relevanta för laglighetsövervakningen samt om inspektionsverksamheten. I berättelsen refereras enskilda avgöranden endast i fråga om ärenden som är särskilt intressanta från rättslig synpunkt eller viktiga för utvecklingen av förvaltningen, eller som tar upp ofta förekommande brister i myndigheternas verksamhet och vid skötseln av offentliga uppgifter.

Berättelsens upplägg har kunnat förnyas eftersom de flesta av justitieombudsmannens avgöranden som lett till åtgärder under år 2002 har publicerats i realtid på justitieombudsmannens webbsidor (www.ombudsman.fi). Det finns sålunda inte längre något behov av att referera alla åtgärdsavgöranden i detta sammanhang. Berättelsen har utvecklats enligt de önskemål som riksdagens grundlagsutskott har framfört om utvecklingen av berättelsen och webbinformationen. Berättelsen har också fått en ny grafisk design och publiceringen har tidigare lagts.

I enlighet med grundlagens 109 § 2 mom. överlämnar jag vördsamt till Riksdagen berättelsen över justitieombudsmannens verksamhet 2002.

Helsingfors den 11 april 2003

Justitieombudsman *Riitta-Leena Paunio*

Kanslichef *Pirkko Mäkinen*

		DE GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETERNA I LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN	36
TILL RIKSDAGEN	3	Demokrati samt rättsstatsprincipen (2 § GL)	36
1. INLEDANDE ORD	11	Jämlikheten (6 § GL)	36
RIITTA-LEENA PAUNIO		Jämlikheten och diskrimineringsförbudet	36
Förekommer det allvarliga kränkningar av grundläggande och mänskliga rättigheter i vårt land?	11	Barns rätt att bli bemötta som jämlika individer och rätt till medinflytande i frågor som gäller dem själva	38
ILKKA RAUTIO		Rätten till liv, personlig frihet och integritet (7 § GL)	38
Fångvård eller -förvaring?	15	Den straffrättsliga legalitetsprincipen (8 § GL)	40
PETRI JÄÄSKELÄINEN		Rörelsefriheten (9 § GL)	40
Justitieombudsmannen som övervakare av domstolarna och rättssäkerheten i procedur-frågor	19	Skyddet för privatlivet (10 § GL)	40
		Skyddet för privatlivet	41
		Skyddet för familjelivet	41
		Hemfriden	41
		Meddelandehemligheten	42
2. ÖVERSIKT AV VERKSAMHETEN 2002	23	Yttrandefrihet och offentlighet (12 § GL)	42
LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN	23	Yttrandefriheten	42
Allmänt	23	Offentlighet	43
Klagomål och övriga laglighetsövervakningsärenden	24	Mötes- och föreningsfriheten (13 § GL)	44
Avgöranden	25	Rösträtten och rätten till inflytande (14 § GL)	44
De största ärendegrupperna	26	Egendomsskyddet (15 § GL)	44
Grund- och människorättsaspekten vid laglighetsövervakningen	26	Kulturella rättigheter (16 § GL)	45
Inspektioner	27	Rätten till eget språk och egen kultur (17 § GL)	45
Utvecklingstrender och problem inom laglighetsövervakningen	27	Rätten till social trygghet (19 § GL)	45
ÖVRIG VERKSAMHET	29	Rätten till oundgänglig försörjning och omsorg	46
Föredrag	29	Rätten till grundläggande försörjning	46
Information	29	Rätten till tillräckliga social- och hälsovårdstjänster	47
Rådgivning	29	Ansaret för miljön (20 § GL)	47
Internationellt samarbete	30	Rättsskyddet (21 § GL)	48
Övriga händelser	30	Rätten att få sin sak behandlad av en myndighet	48
Kansliet	31	Rättsskyddets effektivitet	49
		Skälig behandlingstid	50
3. ÖVERVAKNINGEN AV DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA SAMT DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA	33	Behandlingens offentlighet	51
		Hörande av parter	51
ALLMÄNT OM GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETER SAMT MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER	33	Motivering av beslut och myndighetsspråkets tydlighet	52
De grundläggande fri- och rättigheterna	33	Omsorgsfullhet vid behandling av ärenden	53
De mänskliga rättigheterna	34	Rådgivnings- och serviceplikten	55
Utgångspunkter för finlands människorättspolitik	34	Den straffprocessuella rättsskyddsgarantierna	56
Hänt under året	34	Tjänstemannajäv	56
Kritik mot Finland i fråga om de mänskliga rättigheterna	34	Myndigheternas opartiskhet och allmänna trovärdighet	57
		Tjänstemännens uppträdande	58
		Sammanfattning	58

**4. ÖVERVAKNINGEN AV TELETVÅNGSMEDEL
OCH TÄCKOPERATIONER**

TELEAVLYSSNING, TELEÖVERVAKNING OCH TEKNISK AVLYSSNING	61
Teletvångsmedel	61
Teletvångsmedlens särdrag	61
Beslut om tvångsmedel	62
Övervakningen av teletvångsmedel under verksamhetsåret	62
Uppgifter om övervakningen 2002	65
Bedömning	66
Avslutningsvis	67

TÄCKOPERATIONER

Övervakningen av täckoperationer	68
Berättelsen för år 2002	68
Bedömning	69

**5. LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN
ENLIGT SAKOMRÅDEN****DOMSTOLARNA OCH
JUSTITIEFÖRVALTNINGEN**

Allmän översikt	71
Domstolsväsendet under berättelseåret	71
Laglighetsövervakningen av domstolarna	72
Inspektioner	74
Avgöranden	74
En domstols motivering av ett sekretessbeslut	74
Hemlighållande av rättegångsmaterial och hörande av parter	77
Säkerheten och offentligheten i en rättegång som hålls under exceptionella sammanträdesförhål- landen	78
Är utgången av en rättegång en offentlig uppgift?	80
Komplettering av besvär i en hovrätt	81
Förordnande av försvarare medan åtalsprövning pågår	81
En domares uppträdande	82
Vad en dom skall innehålla och hur den skall motiveras	83
Domares medlemskap i en frimurarorganisation och en redogörelse för bindningar	83
Sessionsutrymmenas skick vid en tingsrätt	86
Ett valbiträdes förfarande i en förhandsomröst- ning	86

FÅNGVÅRDEN

Allmän översikt	89
Viktiga lagstiftningsreformer	89
Laglighetsövervakningen av fängelserna	89
Inspektionsverksamhet	90
Utlåtanden	91
Betänkande av arbetsgruppen om överförande till fängelse betänkande	91
Avgöranden	92
En läkares anvisningar samt hans utredning till biträdande justitieombudsmannen	92
Korrespondens mellan en fånge och ett människorättsorgan	92
Förbud att vistas på fängelseområde	93
Motivering av ett permissionsbeslut	94
En tjänstemans uppträdande	94
Användning av namnskytt på tjänstedräkt	94
En rannsaktionsfånges rätt till utomhusvis- telse samt officiella bestämmelser	94

POLISEN

Allmän översikt	95
laglighetsövervakningen av polisen	95
Rättsläget inom förvaltningsområdet	96
Ställningstaganden i lagstiftningsfrågor	96
Inspektionsverksamhet	97
Avgöranden	98
Förundersökningen av ett fall med uppgjorda bobollsmatcher	98
Utnämning av en avsatt polisman	99
Försummelse vid handläggning av ansökan om uppehållstillstånd och att besvara JO:s brev med begäran om utredning	100
En misstänkt vägrades samtala på tumanhand med sin advokat	101
Information om pågående förundersökning	102
Utfärdande av körförbud	104
Fastställande av dagsbotens belopp	104
Serviceprincipen	105
Ett påstående om polisbrott	105
Förutsättningarna för och meddelande om tagande i förvar	106
Långa förunder-tsökningstider	107
Polismäns uppträdande och språkbruk	108
Motivering och meddelande av beslut	109
Polisens maktmedel	109

ÅKLAGARVÄSENDET	110	SOCIALFÖRSÄKRINGEN	136
Allmän översikt	110	Allmän översikt	136
Utvecklingen av åklagarväsendet	110	Laglighetsövervakningen i socialförsäkringsärenden	136
Laglighetsövervakningen av åklagarväsendet	111	En god förvaltning i socialförsäkringsärenden	136
Inspektionsverksamhet	111	Besvärssystemet i utkomstskyddsärenden	137
Avgöranden	112	Inspektionsverksamhet	137
Överföring av misshandelsbrott till strafforderförfarande	112	Avgöranden	137
Likvärdigt mötande vid bestämmande av bötesstraff	114	Folkpensionsanstaltens förfarande vid pensionsjustering	137
Åklagarens, polisens och arbetarskyddsdistriktets samarbete i ärenden som gäller arbetarskyddsbrott	115	Folkpensionsanstaltens ansvar för sina egna fel	138
UTSÖKNING OCH FÖRFARANDE VID BETALNINGSOFÖRMÅGA	117	Pensionstagarens rätt att få veta namnet på pensionsanstaltens sakkunnigläkare	139
Allmän översikt	117	Sökandens rätt att få ett motiverat beslut av prövningsnämnden	139
Centrala lagstiftningsreformer	117	Behandling av och beslut i trafikskadeärenden	140
Laglighetsövervakningen av utsökningsärenden	117	BARNS RÄTTIGHETER	142
Inspektionsverksamhet	118	Allmän översikt	142
Avgöranden	118	Laglighetsövervakningen av barns rättigheter	142
Redovisningens betydelse för besvärsrätten i ett utsökningsärende	118	Inspektionsverksamhet	143
Felaktig indrivning av underhållsbidrag	119	Avgöranden	143
Utmätning av en bandspelare och kvarhållande av en person	120	Rådgivning till en klagandes motpart	143
Överklagbarheten av en utmätningensmans beslut	121	Utredning om vårdnad och umgängesrätt samt en parts rätt att få uppgifter	145
Utredning om utmätningensbar egendom	122	Ett handikappat barns rätt till undervisning och rehabilitering	146
Upprättande av en utnämningenspromemoria	123	Vårdnadshavarens och en barnpatients rätt att få uppgifter om undersökningar	147
SOCIALVÅRDEN	124	Skolhemsbarns grundläggande fri- och rättigheter	148
Allmän översikt	124	HÄLSO- OCH SJUKVÅRDEN	151
Laglighetsövervakningen av socialvården	124	Allmän översikt	151
Procedurfrågor	125	Laglighetsövervakningen av hälso- och sjukvården	151
Avgöranden	129	Inspektionsverksamhet	155
Utfästelser till ett privat vårdhem	129	Avgöranden	155
En skriftligt varnings offentlighet	129	Ansaret för att ordna tandreglering för barn	155
Färdtjänst enligt handikappservicelagen	130	Handräckning enligt mentalvårdslagen och hemlighållande av patients journaler	158
Skyldigheten att uppvisa kontoutdrag samt fråga om en utlänning som saknar uppehållstillstånd har rätt till utkomststöd	131	Handlingarnas offentlighet vid Rättsskyddscentralen för hälsovården	159
Kontroll av uppgifter i en ansökan om utkomststöd	132	Skyldighet att ordna specialiserad sjukvård i Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt	160
Beviljande av handikappservice i ett ärende där besvärstillstånd söks	133	Hur marknadsföringen av läkemedel övervakas	164
Fråga om en handikappad förtroendevald var jävig att delta i ett principbeslut enligt handikappservicelagen	134		

MILITÄRA ÄRENDEN OCH FÖRSVARSFÖRVALTNINGEN	167	En kommuns beslut om adb-anskaffningar	186
Allmän översikt	167	En kommuns kopieringsavgifter	186
Förändringar i verksamhetsmiljön	167	En skriftlig anmaning i ett parkeringsbottsärende	187
Laglighetsövervakningen av militära ärenden	167	ARBETSKRAFTEN OCH UTKOMSTSKYDDET FÖR ARBETSLÖSA	188
Hälso- och sjukvård	168	Allmän översikt	188
Inspektionsverksamhet	168	Viktiga lagstiftningsreformer	188
Disciplin- och skadeståndsärenden	169	Laglighetsövervakningen i denna ärendegrupp	188
Avgöranden	170	Inspektionsverksamhet	189
Tidningsintervju med en militärjurist	170	Avgöranden	190
Tillämpning av militära disciplinförordningen vid behandlingen av ett klagomål till en förman	171	Hörande av en studerande i samband med arbetskraftspolitisk vuxenutbildning	190
Olaglig upplösning av en byråsekreterares anställningsförhållande	172	En arbetskraftsbyrås behörighet att ge arbetskraftspolitiskt utlåtande	190
Beredningen av ett förflyttningsbeslut stred mot en god förvaltning	172	En civiltjänstgörares rätt till fri inkvartering	191
Mögelproblem i kaserner	174	BESKATTNINGEN	193
UNDERVISNINGSSEKTORN	176	Allmän översikt	193
Allmän översikt	176	Laglighetsövervakningen av beskattningen	193
Laglighetsövervakningen inom undervisningssektorn	176	Framtidsutsikter	195
Reformer inom undervisningssektorn	177	TULLEN	196
Inspektionsverksamhet	177	Allmän översikt	196
Avgöranden	177	Avgöranden	196
En trygg studiemiljö och förebyggande av skolmobbing	177	Tullkontroll under drägliga förhållanden	196
Handikappade barns rätt till grundläggande utbildning	178	Tullens omhändertagande av en bil	197
Patentering av en uppfinning i samband med ett lärdomsprov samt offentlighetsfrågan	178	Tullens förfarande vid utredning av skattskyldiga	198
ALLMÄNNA KOMMUNÄRENDEN	180	Anteckning om handläggare i tullens beskattningsbeslut	199
Allmän översikt	180	Vikten av tillräcklig och korrekt rådgivning	199
Kommunförvaltningens grunder	180	UTLÄNNINGSÄRENDEN	200
Laglighetsövervakningen av allmänna kommunärenden	180	Allmän översikt	200
Framtidsutsikter	182	Lagändringar och framtidsutsikter	200
Avgöranden	183	Laglighetsövervakningen i utlänningsärenden	201
Informationen om en kommunstyrelsens beslut samt en utredning till justitieombudsmannen	183	Inspektionsverksamhet	202
Informationen om ett anonymt brev som bifogats kommunstyrelsens protokoll	185	Inspektioner inom utlänningsförvaltningen 2002	202
Innehållet i en kommunstyrelsens protokoll och en fullmäktigeledamots rätt till information	185	Utlåtanden	202
		Revidering av utlänningslagen	202
		Revidering av medborgarskapslagen	203

Avgöranden	204	Mottagning av stödansökningar om lantbruksstöd och överföring till en behörig myndighet	229
Behandlingen av en makes ansökan om uppehållstillstånd	204	En kommunal vägsektions behandling av ett yrkande som gällde en vägnämnds beslut	230
Verkställighet av ett avvisningsbeslut	205	Anläggande av snöskoterrutter	230
En person som förlorat sitt finska medborgarskap inkallades i militärtjänst	206		
KOMMUNIKATION	209	SPRÅKÄRENDEN	232
Allmän översikt	209	Allmän översikt	232
Avgöranden	209	Inspektionsverksamhet	232
Ett ministeriums dröjsmål med att sända EU-handlingar till riksdagen	209	Utlåtanden	232
Tryggande av brevhemligheten vid postutdelning	210	Den andra periodiska rapporten om verkställigheten av den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk	232
Beaktandet av rörelsehindrade personer och den svenskspråkiga befolkningen i samband med byggandet av stadsbanan	211	Språkexaminationsarbetsgruppens promemoria	233
		Sametingets förslag till ny samisk språklag	234
MILJÖÄRENDEN	213	Avgöranden	235
Allmän översikt	213	Ett patientombudsmans kundbetjäning på svenska	235
Avgöranden	214	En polisinskrivnings telefonservice på svenska	235
En stads avfallstaxa och s.K. Eko-avgifter	214	Svenskspråkig information om banarbeten	236
Avfallsavgifter skall vara baserade på en taxa	216	ÖVRIGA ÄRENDEN	237
En avfallsavgift bestämdes medan en ansökan om avgiftsbefrielse var anhängig	216	Utlåtanden	237
Besvarande av initiativ till planändringar	217	Tryggande av etnisk jämlikhet	237
Kommunens skyldighet att ändra en strandplan	218	Avgöranden	238
Behandlingen av ett yrkande om en byggnadstillståndsgård	219	Besvärsmöten då en tjänstetillsättning förfallit	238
Felaktigt förfarande i ett ärende som gällde undantagslov	219	Familjelivet skall respekteras när en infresebevakare förordnas	238
Dröjsmål med en inlösningsförrättning m.m.	220	BILAGOR	241
Framläggande av ansökningshandlingar om miljöstillstånd	223	BILAGA 1	241
Behandling av ett miljöstillståndsärende och övervakning av en potatisförädlingsfabriks verksamhet	224	Bestämmelser i Finlands grundlag gällande justitieombudsmannen	241
Ålands landskapsstyrelses förfarande i ett ärende om dykförbud och dyktillstånd	225	Lag om riksdagens justitieombudsman	242
		Instruktion för riksdagens justitieombudsman	246
JORD- OCH SKOGS- BRUKSFÖRVALTNINGEN	228	BILAGA 2	247
Allmän översikt	228	Arbetsfördelningen mellan riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän	247
Avgöranden	228	BILAGA 3	249
Dröjsmål med behandlingen av ansökningar om lantbruksstöd vid en TE-central	228	Utlåtanden och sakkunniguppdrag	249
Dröjsmål med behandlingen av ett besvärssärende vid en TE-central	229	Utlåtanden	249
		Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott	250

BILAGA 4	251
Inspektioner	251
BILAGA 5	253
Personalen vid riksdagens justitieombudsmans kansli år 2002	253
BILAGA 6	255
Statistiska uppgifter om justitieombudsmannens verksamhet	255
SAKREGISTER	259

ANVÄNDA FÖRKORTNINGAR

I verksamhetsberättelsen används förkortningarna JO (justitieombudsman) och BJO (biträdande justitieombudsman) när hänvisningen gäller justitieombudsmannen eller biträdande justitieombudsmannen personligen. Ordet "justitieombudsman" används då för att beteckna myndigheten eller institutionen.

1. Inledande ord

RIITTA-LEENA PAUNIO

Förekommer det allvarliga kränkningar av grundläggande och mänskliga rättigheter i vårt land?

Justitieombudsmannens laglighetsövervakning är inriktad på skötseln av offentliga uppgifter, i första hand således på myndigheternas och tjänstemännens verksamhet. I allmänhet granskas förfaranden som en klagande påstår vara felaktiga i något enskilt ärende. Grundrättighetsaspekten aktualiseras alltid vid prövningen av dessa ärenden. I denna berättelses avsnitt 3 granskas problem som har samband med de grundläggande fri- och rättigheterna samt frågeställningar som har aktualiserats vid laglighetsövervakningen.

Såsom framgår av det nämnda avsnittet har dessa problem ofta ett samband med principen om en god förvaltning och över huvud taget med procedurfrågor. Behandlingstiderna kan vara oskäligt långa och brister kan förekomma i beslutsmotiveringar. I vissa fall finns det inget beslut att överklaga till en domstol. Förfarandet är viktigt för att medborgarnas rättigheter, inklusive de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna, skall kunna tillgodoses.

Bristfälliga procedurer kan ändå inte betraktas som allvarliga kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna, och de leder sällan till sådana kränkningar.

Förekommer det över huvud taget några allvarliga kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna i vårt land? Vilka typer av kränkningar är det i så fall frågan om? Hur förväntas det allmänna trygga dessa rättigheter, med beaktande av den förpliktelse som grundlagens 22 § uppställer?

Samhälleliga företeelser som kan leda till allvarliga kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna är enligt min åsikt framförallt familjevåldet, bostadslösheten, de svårast utsatta barnens situation samt intoleransen mot och den direkta diskrimineringen av minoriteter.

I vårt land har man länge slutit ögonen för familjevåld. Olika undersökningar visar emellertid att det förekommer en hel del familjevåld som riktar sig framförallt mot kvinnor och barn och ibland också mot äldre. Som familjevåld betraktas alla former av fysiskt, sexuellt eller

psykiskt våld eller hot om sådant våld mellan familjemedlemmar. Enligt vissa uppgifter har den kvinnliga parten i var femte parrelation utsatts för våld i sitt hem och varannan vecka avlider en finländsk kvinna till följd av familjevåld. Närmare 17 % av alla barn under 18 år har i sitt hem sett och hört hur modern utsatts för våld. I hem där det förekommer kvinnomisshandel är sannolikheten för att också barnen skall bli misshandlade 3–9 gånger större än annars. Bl.a. FN:s kommitté för barnets rättigheter har rekommenderat att Finland

vidtar effektivare åtgärder för att förebygga familjevåld och ingripa i ett tillräckligt tidigt skede. Enligt rekommendationen skall Finland också utveckla våldsförebyggande program samt vård- och rehabiliteringstjänster.



Våld utgör en flagrant kränkning av den grundläggande rätten till personlig integritet och trygghet. Det allmänna har skyldighet att vidta aktiva åtgärder för att skydda denna grundläggande rättighet. Under de senaste åren har inom flera förvaltningsområden inlett projekt som syftar till att förebygga våld mot kvinnor. Genom särskilda program skall våldsbenägna män hjälpas att bryta sina aggressiva beteendemönster. Dessa åtgärder, som syftar till attitydpåverkan och utbildning, kommer emellertid att ge konkreta resultat först om flera år. Det är emellertid viktigt att myndigheterna här och nu vidtar aktiva åtgärder för att förebygga familjevåld och utreda fall där familjevåld förekommit. Framförallt gäller detta sådana fall där offret söker hjälp hos myndigheterna eller där det finns skäl att misstänka familjevåld. Myndigheterna förutsätts visa större vaksamhet och mod i dessa frågor.

Som en samhällsföreteelse som kan leda till grundrätthets- och människorättskränkningar vill jag för det andra ta upp bostadslösheten. De allra vanligaste orsakerna till bostadslöshet är fattigdom och rusmedelsmissbruk. Bostadslöshet drabbar ofta dem som också annars är mest utsatta. Centralförbundet för Socialskydd och Hälsa publicerade nyligen en s.k. socialbarometer varav det framgår att de långtidsarbetslösa, drog- och alkoholmissbrukarna, de överskuldssatta och de frivolna fångarnas ställning ytterligare har försämrats. Myndigheterna upplever också att de inte har resurser att hjälpa dem som har det allra sämst ställt. Under mina inspektioner har jag kunnat konstatera att bostadslösa alkoholister i vissa fall erbjuds undermåliga skyddshärbärgen och boendetjänster.

I grundlagen nämns inte rätten till bostad som en grundläggande rättighet. Däremot har alla enligt grundlagen rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Detta har ansetts innebära att för envar skall tryggas föda och bostad som krävs för ett människovärdigt liv. Enligt socialvårdslagen skall kommunen tillhandahålla dem boendeservice som av särskild orsak behöver hjälp eller stöd vid ordnandet av bostad eller boendeförhållanden. Från dessa utgångspunkter är det enligt min åsikt klart att ingen i vårt kalla och osäkra klimat får lämnas utan bostad samt att boendet också bör uppfylla vissa sanitära krav. Förutsättningarna för ett människovärdigt liv kan inte uppfyllas genom att vilket som helst kyffe erbjuds som nattkvarter.

Denna vår har barnfamiljernas och barnens problem stått i centrum för den samhällspolitiska debatten. Också de mest utsatta barnens problem har under de senaste åren i olika sammanhang uppmärksamats på ett mera allmänt plan. Till denna kategori anser jag att de barn hör som inte

lever i en trygg familj eller vilkas utveckling och trygghet äventyras av mentala problem, drogmissbruk eller andra problem på ett sätt som förutsätter att samhället tar hand om dem. Också för ensamkommande flyktingbarn är situationen mycket svår. FN:s kommitté för barnets rättigheter uppmärksamade redan i början av 1990-talet bl.a. de bristfälliga barnpsykiatriska tjänsterna i Finland. I flera av mina avgöranden och uttalanden har jag uppmärksammat bristerna i den psykiatriska sjukhusvården för svårskötta barn och ungdomar samt över huvud taget bristerna i mentaltvårdstjänsterna, problemen med skolhemsplacerade barns grundläggande fri- och rättigheter, de otidsenliga metoderna för undersökning av fall där barn blivit sexuellt utnyttjade samt den omständigheten att frågan om hur samhällspolitiska beslut påverkar barn inte tillräckligt och regelbundet ägnas uppmärksamhet.

Enligt vår grundlag skall barn bemötas som jämlika individer och de skall ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Eftersom barnen är omyndiga och utgör en svagare grupp än vuxenbefolkningen är de i särskilt behov av skydd och omsorg. Grundlagen tillåter positiv särbehandling av barn för att deras ställning i förhållande till vuxenbefolkningen skall kunna tryggas. De brister som har konstaterats i de mest utsatta barnens ställning har emellertid inte lett till några nämnvärda faktiska förbättringar. Åtminstone har inga snabba åtgärder vidtagits för att avhjälpa problemen. Denna vår har nya psykiatriska vårdenheter för svårskötta barn och ungdomar visserligen inlett sin verksamhet. Tillgången på mentalvårdstjänster har också förbättrats genom lagstiftning som anger inom vilken tid barn och ungdomar har rätt till undersökning och vård. Det är emellertid ett faktum att de lagstadgade tiderna inte har kunnat hållas. Problemen med de skolhemsplacerade, omhändertagna barnens grundläggande fri- och rättigheter beror delvis på lagstiftningen och har redan i årtal varit kända av social- och hälsovårdsministeriet. Ändå har lagstiftningsreformerna stampat på stället. Arbetet med rekommendationer om undersökning av fall där barn utnyttjats sexuellt har pågått i flera år. Både på lagstiftningsnivån och inom kommunernas barnskyddsarbete måste särskilda satsningar göras på barnskyddet för att de allra mest utsatta barnens grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter skall kunna tryggas i praktiken och inte endast i festtal.

Intolerans mot invandrare och minoriteter förekommer överallt i världen, också i vårt land. Hos oss riktas intolerans och diskriminering mot invandrare, flyktingar och asylsökande men också mot våra egna nationella mi-

noriteter, framförallt mot romerna. Detta har konstaterats under de diskussioner som jag fört med representanter för de centrala medborgarorganisationerna. Att intolerans och diskriminering förekommer i vårt land har konstaterats i internationella rapporter och bekräftas också av konkreta erfarenheter. Enligt min åsikt är det framförallt fråga om okunskap och rädsla för avvikelser. Intoleransen bygger ofta på uppfattningen att invandrare, flyktingar och asylsökande lever på samhället och skyr arbete. Diskrimineringen kan sannolikt också sättas i samband med rädslan för störningar och problem.

Vår grundlag förbjuder diskriminering. Konflikter mellan enskilda individer som hör till minoriteter respektive till majoritetsbefolkningen kan i värsta fall leda till våldsdåd och försvåra för minoriteterna att leva ett tryggt liv samt värna om sina ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, i synnerhet när det gäller att skaffa sig utbildning, arbete och bostad. Speciellt problematiskt är det att behandlingen av asylansökningar ofta kan ta flera år i anspråk. Dessutom kan nämnas problemen med att förena ensamkommande flyktningbarn med deras familjer, utvisningar som genomförs med tvång samt problemen med att integrera invandrare i samhället. I familjecenterade kulturer, som invandrare ofta kommer ifrån, kan föräldrarna på grund av bristande språkkunskaper och arbetslöshet bli alienerade, inte bara från samhället utan också från sin familj. Effektiva myndighetsåtgärder är nödvändiga för att komma till rätta med diskrimineringen. För en ökad tolerans i samhället krävs det emellertid mångsidiga åtgärder också av andra aktörer än myndigheterna.

Den ovanstående förteckningen är inte avsedd att vara uttömmande. Många andra faktorer kan räknas upp i detta sammanhang. En förutsättning för att de grundläggande

fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna skall kunna tillgodoses är att det görs vissa gränsdragningar, t.ex. mellan den privata sfären och yttrandefriheten. Vissa problem inom systemet för sökande av ändring i utkomstskyddsärenden leder i sin tur till problem med tillgodosendandet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Behandlingstiderna för besvär är oroväckande långa, också hos andra domstolar än försäkringsdomstolen. Social- och hälsovårdstjänsterna är inte jämnt fördelade mellan regionerna och de enskilda individerna. Vårdköerna för drogmissbrukare är långa. Fängelserna dras med växande problem, som biträdande justitieombudsman Ilkka Rautio behandlar i sina inledande ord.

I detta sammanhang vill jag emellertid lyfta fram uttryckligen familjevåldet, bostadslösheten, de mest utsatta barnens situation samt intoleransen mot och diskrimineringen av minoriteter. Orsaken till att jag valt just dessa företeelser är dels mina erfarenheter från laglighetsövervakningen, dels internationella och inhemska undersökningar, rapporter och utvärderingar. Dessa företeelser kan leda till eller betraktas som allvarliga kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. Det allmänna skall enligt grundlagens 22 § se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Detta förutsätter aktiva åtgärder såväl med avseende på lagstiftningen och de ekonomiska resurserna som över huvud taget för att utveckla myndigheternas inställning till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i en positiv riktning. I de ärenden som jag nämner ovan måste det allmänna sålunda vidta aktiva och kraftfulla åtgärder. Vid mina inspektioner och i de ärenden som jag tar upp på eget initiativ under år 2003 kommer jag att fokusera på myndigheternas verksamhet i dessa avseenden.

ILKKA RAUTIO

Fångvård eller -förvaring?

Till justitieombudsmannens särskilda skyldigheter hör att inspektera förhållandena på de slutna anstalterna samt bemötandet av de intagna. Fångarna utgör en grupp vars förhållanden och rättigheter anses kräva särskild uppmärksamhet. Justitieombudsmannen gör därför varje år ett stort antal inspektioner i fängelserna. I samband med inspektionerna kan fångarna under konfidentiella samtal med justitieombudsmannen berätta om förhållandena i fängelset. Också fängelsepersonalen har motsvarande möjlighet. Dessa samtal samt fångklagomålen visar att det finns allt skäl att vara bekymrad för fängelsernas och fångarnas förhållanden.

Under 1990-talet utvecklades den finländska fångvården kraftigt i många avseenden. Även om moderniseringen av det föräldrade anstaltsbeståndet skedde (och fortfarande sker) långsamt, sökte man målmedvetet och fördomsfritt nya metoder att bryta återfallsbenägenheten. Minskningen av fångantalet ledde till en ökning av den relativa andelen "svåra fångar". Samtidigt kunde emellertid personalresurser också frigöras för arbetet med att stödja fångarna på olika sätt. För att förbättra fångarnas arbetsförmåga inleddes ett antal program för drogavvänjning och aggressionskontroll samt för att över huvud taget förbättra fångarnas sociala återanpassning. Trots personalnedskränkningarna försökte och lyckades man, av exemplen av döma, också svara på de nya utmaningarna.

För närvarande kan fångvården emellertid inte njuta frukterna av ett väl utfört arbete. I många fängelser råder en uppenbart tryckt stämning bland fångarna och personalen verkar överanstängd. Det har också visat sig att antalet fångklagomål under år 2002 ökade med ca 70 % (från 140 till 240 klagomål). Under inspektionerna ville klart flera fångar än tidigare samtala på tumanhand med inspektören. Våldet mellan fångarna ökar. Vad är det alltså fråga om?

De problem som jag nämnt har alla en gemensam nämnare. Fångantalet har under de senaste åren ökat snabbt och brant, från i medeltal knappt 2 800 till drygt 3 400. Som mest har fångantalet i våra fängelser överstigit 3 700 (i april 2003). I flera fängelser överstiger fångantalet redan det fastställda antalet fångplatser. Det sammanlagda fångantalet är drygt 500 större än totalantalet fångplatser, som för närvarande är något över 3 200.

Fångvården befinner sig i en situation där den snabba ökningen av antalet fångar har hamnat på kollisionsskurs med den successiva anpassningen av personalresurserna till det under 1990-talet sjunkande fångantalet. Eftersom personalresurserna i dagens läge inte har hunnat ökas i motsvarighet till det växandet fångantalet är det svårt att upprätthålla den mångsidiga och omfattande arbets- och övriga verksamhet som man har eftersträvat och även vant sig med under de senaste åren.

Trångboddheten är en faktor som redan i sig ökar problemen. Utrymmesbristen är ett faktum i många fängelser och skapar en spänd atmosfär. I många fall har man hunnit bygga om cellerna eller från första början planerat dem för endast en fånge. Cellerna har således blivit mindre och det är inte lika enkelt som förr att ställa in våningssängar i dem som i de gamla gemensamma cellerna. Trängseln går fångarna på nerverna. Det är till och

med svårt att hitta fångar som kommer överens sinsemellan.

Fängelserna har strävat efter att inte enbart fungera isoleringsanstalter och denna trend har under de senaste decennierna vunnit erkännande i vida kretsar. Den uttalade målsättningen är att förbereda fångarna för ett liv i friheten samt att bryta återfallsbenägenheten. Personalen är utbildad och starkt engagerad i ett helt nytt slags arbete. Också den finländska fångvårdens traditionellt starka område, dvs. fångarnas möjlighet att ar-

beta, har upprätthållits trots de allt svårare förhållandena.

Konflikten mellan behoven och möjligheterna hotar att förstöra många års utvecklingsarbete. Det finns en risk



för att redan påbörjade program måste skäras ned samt hälso- och sjukvården inskränkas till oundgänglig vård av akuta sjukdomar i väntan på frigivning. Samtidigt drabbas utbildnings- och arbetsverksamheten av det faktum vakterna och ledarna inte räcker till. Under inspektionerna har det också framkommit att fångarna i vissa fall vistas på en arbetsplats där det finns arbete endast sporadiskt. Resten av tiden får fångarna "slå dank". I många fall är arbetsverksamheten avbruten under långa perioder eller t.o.m. helt avvecklad. Man kan lätt förstå vilka svårigheter fångvården ställs inför i en sådan situation.

Det är också frustrerande att arbeta med missbrukarvård som ständigt hotas av resursbrist. Inte heller inom fångvården kan resultat uppnås utan långsiktig planering och engagemang. En hotbild är att ambitiösa planer går om intet innan de ens har hunnit "köras in" ordentligt.

Vid verkställigheten av fängelsestraff tillämpas så långt som möjligt den s.k. normalitetsprincipen. Straffets kärnhåll är frihetsberövandet. Det finns ingen anledning att begränsa en fångs rättigheter eller utvecklingsmöjligheter mer än straffverkställigheten kräver. För straffanstaltarnas utrymmen och utrustning samt för fångarnas aktiviteter har uppställts internationellt allmänt godtagna minimikrav, som också Finland strävar efter att uppfylla. Avsikten är att modernisera det föråldrade anstaltsbeståndet så att det inom tio år skall motsvara dessa krav. På grund av att det växande antalet fångar binder fångvårdens anslag kan det emellertid bli svårt att nå upp till målsättningarna.

Våren 2002 tillsattes ett särskilt projekt för att förnya fångvårdens organisation och anstaltarnas verksamhetsmodeller. Då projektet inleddes betonade kanslichef Kirsti Rissanen att idén om fångvårdens grundläggande uppgift under det senaste decenniet har förskjutits i riktning mot minskning av återfallsbenägenheten. Detta mål har ett brett understöd och är på allt sätt värt att stödja. Man kan emellertid fråga sig om det är realistiskt att ställa upp nya mål om det växande fångantalet redan nu gör det svårt att hålla den uppnådda nivån på verksamheten.

Vad kan då göras för att hindra den hotande krisen? Det är uppenbart att det växande fångantalet ökar kostnaderna för fångvården. Det går inte att i oändlighet tänja på resurserna och rationalisera verksamheten. Om man ger avkall på fångvårdens nivå kommer detta oundvikligen att ge utslag i en ökning av återfallsfrekvensen. Om man ser till helheten uppnås knappast ens några kostnadsbesparingar på detta sätt. I värsta fall kommer kostnaderna (och

de övriga problemen) att först dyka upp i den frigivnes närmiljö. Sedermer förflyttas ofta kostnaderna ganska fort tillbaka på fångvården.

Lösningen på problemet kan konkretiseras i två frågeställningar: kan ökningen av fångantalet vändas i en minskning eller åtminstone fås att stanna upp och, om detta inte är möjligt, hur trygga tillräckliga resurser för fångvården?

Många faktorer leder till att fångantalet ökar. Bland orsakerna kan nämnas det växande antalet utländska fångar och rannsakningsfångar samt framförallt de längre strafftiderna.

Antalet utländska fångar kommer att kunna minskas något i och med möjligheten att sända fångarna till sitt hemland för att avtjäna straffet där. Det är emellertid orealistiskt att tro att den snabba försämringen av situationen skall kunna hejdas på detta sätt. Det är också skäl att utreda orsakerna till det växande antalet rannsakningsfångar samt möjligheterna att minska användningen av rannsakningsfängelse. Någon snabb lösning på trängseln i fängelserna är emellertid knappast att vänta. Redan nu sitter ett oskäligt stort antal rannsakningsfångar i förhållande till sitt antal. På grund av att dessa fångars straff är korta kan de sällan erbjudas någon egentlig hjälp för sina problem under strafftiden.

I den rådande situationen aktualiseras oundvikligen de problem som sammanhänger med förvandlingsstraff för böter. Man frågar sig om det är förnuftigt att i medeltal närmare 200 fångar i våra fängelser avtjänar sådana förvandlingsstraff. Denna kategori av fångar förefaller växa snabbt. De binder oproportionerligt mycket resurser i förhållande till sitt antal. På grund av att dessa fångars straff är korta kan de sällan erbjudas någon egentlig hjälp för sina problem under strafftiden.

Vid justitieministeriet utreds som bäst möjligheterna att rationalisera verkställigheten av bötesfångars straff. Om en märkbar förändring eftersträvas måste drastiska åtgärder vidtas. Vid ministeriet bereddes i början av 1990-talet ett förslag som radikalt skulle ha minskat antalet bötesfångar. Bötesstraff skulle ha förvandlats till fängelse närmast om det klart kunde konstateras att vederbörande försökte utnyttja sin betalningsoförmåga som ett slags "fribrev". Förslaget ingick inom ramen för strafflagsprojektet i ett större reformförslag som gällde bötesstraffet. Det vann emellertid inte understöd. I Sverige har man

infört ett liknande system som uppenbarligen fungerar tämligen väl. Det kan konstateras att justitieombudsman Jacob Söderman redan år 1994 i sina inledande ord till justitieombudsmannens berättelse föreslog att man skulle överväga möjligheten att helt slopa förvandlingsstraff för böter.

Med de nuvarande resurserna finns det risk för att fångvården kommer att fungera endast som ett förvarings-system. Nivån på fångvården kan i vissa anstalter sjunka så mycket att situationen blir ohållbar med beaktande av de förpliktelser som de internationella människorättskonventionerna innebär. Denna utveckling är beklaglig från humanitär synpunkt och dessutom uppenbart irrationell. Det går lätt så att de inbesparade kostnaderna dyker upp i något annat sammanhang, där resurserna att klara av dem inte nödvändigtvis är bättre. Man brukar säga att fångvården är en indikator på ett lands kulturella nivå. Detta gäller också för Finland.

PETRI JÄÄSKELÄINEN

Justitieombudsmannen som övervakare av domstolarna och rättssäkerheten i procedurfrågor

Enligt grundlagen skall justitieombudsmannen övervaka dels att myndigheterna och andra som sköter offentliga uppdrag följer lag och fullgör sina skyldigheter, dels att också domstolarna gör det.

Å andra sidan utövas den dömande makten enligt grundlagen av oberoende domstolar. En internationell jämförelse ger vid handen att det är mindre vanligt att justitieombudsmannens övervakningsbefogenheter omfattar domstolarna.

I ett demokratiskt samhälle får det inte finnas offentlig makt som står utanför kontroll. Även om kontrollen av domstolarnas verksamhet huvudsakligen sker internt inom domstolsväsendet, genom ändringssökande, ersätter denna kontroll inte helt och hållet övervakningen av tjänsteansvaret. Kontrollen som är inriktad på tjänsteansvaret kan eventuellt ses som ett element i den finländska legalitetstraditionen.

Denna kontroll kommer till uttryck i grundlagens 118 § enligt vilken en tjänsteman svarar för att hans eller hennes ämbetsåtgärder är lagliga. Var och en som har lidit rättskränkning eller skada till följd av en lagstridig åtgärd eller försummelse av en tjänsteman eller någon som sköter ett offentligt uppdrag har rätt att yrka att denne döms till straff samt att kräva skadestånd av det offentliga samfundet eller av tjänstemannen, enligt vad som närmare bestäms genom lag. I dessa situationer är målsägandens åtalsrätt inte ens sekundär i förhållande till allmänna åklagarens, vilket i allmänhet är fallet i brottmål. Målsägandens självständiga åtalsrätt sträcker sig också till domstolarnas domare.

Inte heller när det gäller domare kan övervakningen av tjänsteansvaret lämnas beroende enbart av målsägandens åtgärder – någon myndighet måste ha rätt att föra det allmännas talan. I Finland kan endast justitieombudsmannen och justitiekanslern föra det allmännas talan, vid sidan av målsäganden. Ingen allmän åklagare, inte ens riksåklagaren, är behörig att väcka åtal mot en domare. Avsikten med denna reglering av åtalsrätten är att garantera domarnas oavhängighet av åklagarväsendet. Denna oavhängighet är yttersta viktig. Mellan domarna och justitieombudsmannen förekommer inga motsvarande gemensamma vardagliga arbetsfrågor och inte heller några andra kontakter som kunde innebära att justitieombudsmannens rätt att väcka tjänsteåtal äventyrar domarnas oavhängighet.

Eftersom justitieombudsmannen är behörig att väcka tjänsteåtal mot domare är det konsekvent att justitieombudsmannen kan övervaka deras ämbetsåtgärder också i annat än straffrättsligt avseende. Det går nämligen inte att dra någon skarp gräns mellan straffrättsliga brott mot tjänsteplikt och annat åsidosättande av tjänsteplikten.

Justitieombudsmannen uppfyller också det grundläggande kravet på ett organ som övervakar domstolarna, dvs. kravet att själv vara oberoende av alla andra organ som utövar offentlig makt.



Domstolarna kunde i och för sig övervakas av något annat organ, t.ex. av ett kollegialt organ som huvudsakligen består av domare. Det som anförs ovan visar emellertid att också övervakningen av domarna är en uppgift som lämpar sig för justitieombudsmannen. Eftersom lagstiftaren i samband med grundlagsreformen tog ställning till arrangemanget och ville bibehålla det torde det inte finnas någon anledning att ompröva denna grundläggande lösning, åtminstone inte inom en överskådlig framtid.

Däremot kan man diskutera innebörden av justitieombudsmannens domstolsövervakning med avseende på domstolarnas oberoende. En grundregel är att

justitieombudsmannen inte befattar sig med anhängiga domstolsärenden. Detta är i allmänhet också fallet när ett ärende inte längre är anhängigt vid den domstol som ett klagomål riktas mot, men fortfarande är anhängigt hos en besvärinstans. Också i en sådan situation kan justitieombudsmannens ingripande i en lägre domstols förfarande eller avgörande påverka eller eventuellt tolkas som ett försök att påverka ärendet medan det prövas av en högre domstol.

Om det inte finns något nyss nämnt eller annat hinder för att pröva ett klagomål är justitieombudsmannens befogenheter beroende av om klagomålet riktas mot domstolens avgörande eller mot dess förfarande. Om klagomålet är riktat mot avgörandet måste man göra skillnad mellan dels sådana fall där det avser bevisfrågor, dels sådana fall där det avser rättsfrågor.

Bevisbedömningen är i så hög grad beroende av prövning att det i praktiken inte kan komma i fråga att justitieombudsmannen befattar sig med den. I synnerhet när det gäller allmänna domstolar kan justitieombudsmannen inte ta ställning till bevisfrågor heller av den anledningen att muntligt och direkt mottagen bevisning inte kan omprövas utgående från skriftligt material.

Också rättsfrågor är vanligen i så hög grad beroende av prövning att justitieombudsmannen inte kan ingripa i en domstols lagtolkning. I praktiken kan ett ingripande komma i fråga närmast om domstolen har överträtt en uttrycklig norm eller annars klart överskridit sin prövningsrätt. När det är fråga om tolkning av processuella normer har justitieombudsmannen emellertid mera omfattande befogenheter. Detta beror framförallt på att tolkningen av processuella normer i allmänhet inte direkt påverkar avgörandets innehåll på samma sätt som tolkningen av materiella normer. Eventuell kritik mot en domstols tolkning av processuella normer är sålunda i allmänhet inte på samma sätt problematisk med avseende på domstolens oberoende, som kritik mot domstolens tolkning av materiella normer. För det andra är rätten till en rättvis rättegång en grundläggande och mänsklig rättighet som justitieombudsmannen i samband med grundrättighetsreformen uttryckligen har getts i uppdrag att övervaka. Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman kan justitieombudsmannen uppmärksamgöra de övervakade, sålunda också en domstol, på synpunkter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna.

I praktiken inriktas justitieombudsmannens domstolsövervakning uttryckligen på processuella omständigheter och procedurfrågor. I detta avseende har justitieombudsmannen en liknande funktion som de i människorättskonventionerna nämnda övervakningsorganen, framförallt Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter. Varken justitieombudsmannen eller människorättsdomstolen kan fungera som en "fjärde instans", dvs. ändra eller ompröva nationella domstolars materiella avgöranden. Justitieombudsmannens övervakning omfattar sålunda uttryckligen de i artikel 6 i Europarådets människorättskonvention och de i 21 § i Finlands grundlag avsedda garantierna för en rättvis rättegång och god förvaltning, såsom rätten att få sin sak behandlad på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål, behandlingens offentlighet, rätten att bli hörd och att få motiverade beslut samt rätten att söka ändring.

Samma kriterier som för justitieombudsmannens domstolsövervakning gäller numera i stor utsträckning också övervakningen av övriga myndigheter. Detta beror på att medborgarna inom praktiskt taget alla förvaltningsområden har rätt att i enlighet med grundlagens 21 § få beslut som gäller deras rättigheter och skyldigheter behandlade av en domstol eller av något annat oberoende rättsskipningsorgan.

Till de delar som en förvaltningsmyndighets avgörande eller förfarande har prövats vid en domstol är justitieombudsmannens befogenheter ofta begränsade till de åtgärder som står till buds när det gäller domstolsövervakningen. Justitieombudsmannen kan ha anledning förhålla sig restriktivt redan av den anledningen att ett avgörande som kritiserats hade kunnat föras till en domstol för prövning, trots att besvärsrätten inte utnyttjats. Detta kan vara fallet t.ex. i en situation där en förvaltningsmyndighets avgörande innehåller en oklar materiell rättsfråga som i ett annat liknande ärende uppenbart kommer att avgöras av en domstol. Eftersom det ankommer på domstolarna, i sista hand på de högsta domstolarna, att styra rättspraxis genom prejudicerande beslut kan justitieombudsmannen ha anledning att avgränsa sitt ställningstagande till frågan om förvaltningsmyndigheten har hållit sig inom ramen för sin prövningsrätt.

Möjligheten att överklaga beslut till en domstol har sålunda i viss mån kringskurit justitieombudsmannens befogenheter, trots att uppgiften att övervaka respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna *de facto* har utvidgat justitieombudsmannens uppgiftsområde. Denna utveckling har emellertid inte minskat den enskilda individens rättssäker-

het, snarare tvärtom. Det är nämligen domstolarna som i sista hand skall avgöra ärenden som gäller enskilda individers rättigheter och skyldigheter. Både när det gäller de formella förfarandena och när det gäller sammansättningen har domstolarna de bästa förutsättningarna att fatta korrekta och rättvisa beslut. Justitieombudsmannens uppgift är att för sin del komplettera det på domstolarna baserade rättsskyddet.

Justitieombudsmannen har sålunda mera omfattande möjligheter att ingripa i de övervakade myndigheternas avgöranden inom sådana förvaltningsområden och i sådana fall där det inte alltid ges överklagbara förvaltningsbeslut. Som ett typiskt exempel kan nämnas polisens verksamhet, som varje år föranleder ett stort antal ställningstaganden från justitieombudsmannens sida. Som ett annat exempel kan nämnas beskattningen med dess långa besvärstider. Fel som har begåtts vid beskattningen kan i första hand rättas vid ett rättelseförfarande, varefter ärendet genom besvär kan överklagas till en förvaltningsdomstol. Av dessa skäl har justitieombudsmannen sällan haft anledning att vidta åtgärder i beskattningsärenden.

Vilken betydelse har då justitieombudsmannens laglighetsövervakning, som framförallt är inriktad på rättssäker-

heten i procedurfrågor? Enligt min åsikt har den en synnerligen stor betydelse. Rättssäkerhetsgarantierna när det gäller procedurfrågor är centrala av den anledningen att det är uttryckligen de som skapar förutsättningar för materiellt korrekta och rättvisa avgöranden. Dessa garantiers betydelse sträcker sig emellertid längre än till enskilda fall. Såsom har framhållits i den senaste processrättsliga forskningen och litteraturen spelar procedurerna en viktig roll för medborgarnas uppfattning om myndigheternas och domstolarnas legitimitet. Också på ett mera allmänt plan är man över huvud taget benägen lita på de institutioner som utövar offentlig makt i samhället om deras tillvägagångssätt är rättvisa och även uppfattas som rättvisa. Medborgarnas legitimitetsuppfattning är viktig för laglydnaden. Medborgarna är benägna att rätta sig efter bestämmelser, regler och uppförandenormer som det allmänna har utfärdat, förutsatt att de uppfattar den offentliga makten som legitim.

Justitieombudsmannens övervakning, som är inriktad på att garantera rättssäkerheten i procedurfrågor, resulterar sålunda i bästa fall inte enbart i att myndigheterna beaktar rättssäkerhetsgarantierna i sin verksamhet. Övervakningen kan samtidigt främja den generella normlydnaden i samhället.

2. Översikt av verksamheten 2002

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

Allmänt

Justitieombudsmannen skall övervaka att alla som sköter offentliga uppdrag följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitieombudsmannen framförallt att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Syftet med justitieombudsmannens laglighetsövervakning är att främja förverkligandet av medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter. Å andra sidan skall laglighetsövervakningen ge riksdagen möjlighet att genom justitieombudsmannens iakttagelser bedöma hur förvaltningen fungerar, vilket riksdagen som det högsta statsorganet är berättigad till.

Laglighetsövervakningen sker huvudsakligen genom att justitieombudsmannen prövar klagomål samt inspekterar ämbetsverk och inrättningar. Justitieombudsmannen kan också på eget initiativ pröva åtgärder som tjänstemän har vidtagit. Justitieombudsmannen skall inspektera försvarsmaktens enheter samt de slutna anstalterna. Till den sist nämnda kategorin hör i första hand fängelserna samt polisens utrymmen för anhållna och gripna personer. Justitieombudsmannen inspekterar också andra anstalter och inrättningar, t.ex. skolhem, psykiatriska sjukhus, anstalter för utvecklingsstörda mm. Under inspektionerna granskas beväringarnas och anstaltsklienternas förhållanden samt bemötandet av dem.

Under år 2002 var justitieombudsmannens laglighetsövervakning i stort sett uppbyggd på samma sätt som tidigare år. Vissa specialuppgifter som justitieombudsmannen fått på senare år, t.ex. övervakningen av televångsmedel och polisens täckoperationer samt barnens rättigheter, har emellertid ägnats större uppmärksamhet än tidigare.

Justitieombudsmannens övriga verksamhet har framförallt samband med främjandet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna och justitieombudsmannens internationella samarbete. Syftet med laglighetsövervakarnas föredrag, inledningsanföranden och uttalanden är att lyfta fram och betona de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna ställer, såväl vid skötseln av offentliga uppgifter som vid beredningen av lagstiftningen. I detta sammanhang kan också rådgivningen till medborgarna nämnas. Under verksamhetsåret höll justitieombudsmannen dessutom kontakt med de centrala medborgarorganisationerna.

Justitieombudsmannens uppgifter framgår av grundlagen och av lagen om riksdagens justitieombudsman som trädde i kraft 1.4.2002. Bestämmelser som gäller tjänstemännen vid justitieombudsmannens kansli finns dessutom i instruktionen för riksdagens justitieombudsman och i arbetsordningen för justitieombudsmannens kansli. Grundlagens bestämmelser om justitieombudsmannen samt lagen om och instruktionen för riksdagens justitieombudsman bifogas denna berättelse (bilaga 1).

Utöver justitieombudsmannen väljer riksdagen också två biträdande justitieombudsmän som laglighetsövervakare. Justitieombudsmannen beslutar om arbetsfördelningen mellan dessa tre. Enligt den nuvarande arbetsfördelningen behandlar JO Paunio ärenden som gäller principiella frågor, statsrådet och de övriga högsta statsorganen samt bl.a. social- och hälsovården, socialförsäkringen och barnens rättigheter. BJO Rautio behandlar bl.a. ärenden som gäller polisen, fängsvården, åklagarväsendet, den grundläggande utbildningen, arbetsförvaltningen och kyrkan samt utlännings- och språkärenden. BJO Jäskeläinen behandlar bl.a. ärenden som gäller domstolarna, försvarsmakten, utskökningsväsendet, miljöförvaltningen, skatte- och kommunärenden, jord- och skogsbruk samt trafik och kommunikationer. Den detaljerade arbetsfördelningen bifogas (bilaga 2).

Klagomål och övriga laglighetsövervakningsärenden

Till laglighetsövervakningsärendena hänförs klagomålen, de egna initiativen, utlåtanden och sakkunniguppdrag (t.ex. i riksdagsutskotten) samt övriga skrivelser. Till kategorin övriga skrivelser hänförs närmast förfrågningar och klart ogrundade medborgarbrev som inte hör till justitieombudsmannens övervakningsbehörighet eller som inte är specificerade till sitt innehåll. Räknat från början av år 2001 registreras de inte längre som klagomål utan de besvaras omedelbart av kansliets rådgivande jurister i handledande och rådgivande syfte.

Under år 2002 inkom till justitieombudsmannen sammanlagt 2 957 nya laglighetsövervakningsärenden för behandling. Detta var ca 4 % färre än föregående år. Antalet egentliga klagomålsärenden fortsatte emellertid att öka en aning. År 2002 inkom nämligen sammanlagt 2 588 klagomål, vilket var ca 5 % mera än föregående år. Antalet egna klagomål var 35 och antalet utlåtanden och

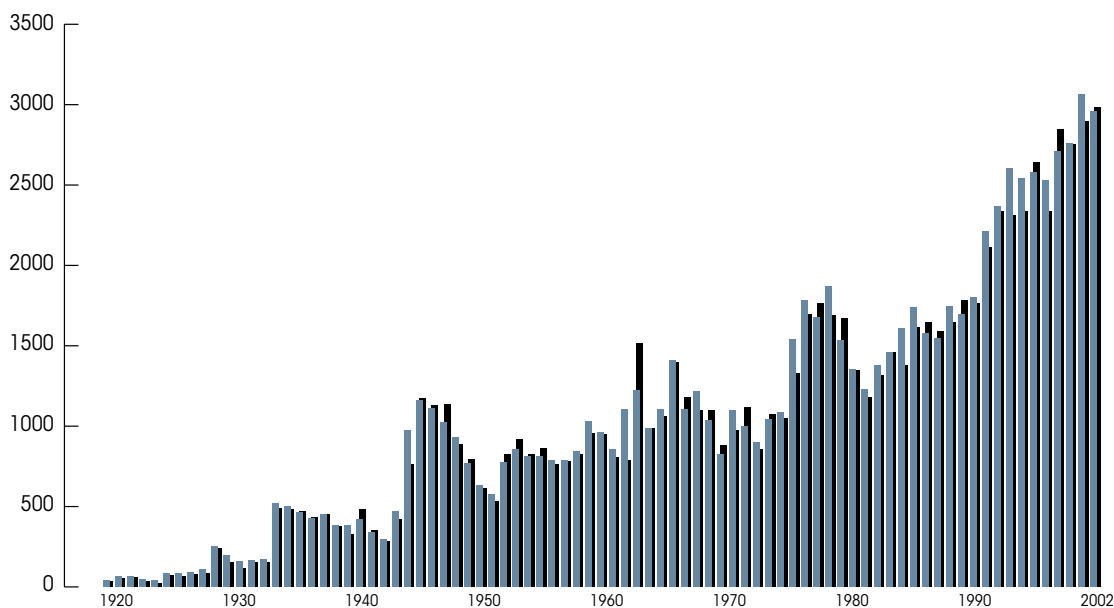
sakkunniguppdrag 43. Under år 2002 behandlades sammanlagt 4 724 laglighetsövervakningsärenden, eftersom utöver de inkomna ärendena dessutom behandlades 1 767 ärenden som överförts från tidigare år.

Laglighetsövervakningsärenden	år 2002	år 2001
Klagomål	2 588	2 473
Egna initiativ	35	38
Utlåtanden och sakkunniguppdrag	43	58
Övriga skrivelser	291	497
Sammanlagt	2 957	3 066

Inga större förändringar förefaller ha skett i typen av klagomål. Klagomålen över tillgången på social- och hälsovårdstjänster har fortgående ökat i antal. Detsamma gäller fångklagomålen, som under året tidvis inkom i betydligt större antal än vanligt.

Nedanstående uppställning ger en bild av hur antalet klagomål och avgöranden har utvecklats under de 82 år som justitieombudsmannens kansli har verkat.

■ klagomål
■ avgöranden



Avgöranden

Under år 2002 avgjordes sammanlagt 2 984 laglighetsövervakningsärenden. Av dessa var 2 610 egentliga klagomålsärenden. Ökningen jämfört med föregående år var 13 %. I gruppen egna initiativ avgjordes 35 ärenden medan antalet utlåtanden och sakkunniguppdrag var 42. Med anledning av övriga skrivelser gavs 297 svar. Förteckning över utlåtanden och sakkunningsuppdrag finns som bilaga 3.

Laglighetsövervakningsärenden	år 2002	år 2001
Klagomål	2 610	2 319
Egna initiativ	35	34
Utlåtanden och sakkunniguppdrag	42	53
Övriga skrivelser	297	489
Sammanlagt	2 984	2 895

Vissa ärenden är sådana som justitieombudsmannen inte kan ta upp till prövning. Ärenden som faller utanför justitieombudsmannens behörighet upptas naturligtvis inte till prövning och inte heller sådana ärenden som är anhängiga hos en behörig myndighet eller som är över fem år gamla. År 2002 var antalet sådana ärenden sammanlagt 627, dvs. 21 % av samtliga avgöranden.

Ofta hamnar man att konstatera, att det inte finns någon anledning att misstänka sådant lagstridigt förfarande eller sådan pliktförsummelse som påstås. Denna slutsats kan i vissa fall dras av själva klagomålet samt av de uppgifter och utredningar som inhämtas med anledning av det. Om slutresultatet är uppenbart skall klaganden så snart som möjligt underrättas om detta. Avgöranden som hör till denna grupp ges också i ärenden som förutsätter omfattande utredningar och juridiskt komplicerade, motiverade ställningstaganden. Antalet avgöranden i denna grupp uppgick år 2002 till 1 261, dvs. till ca 42 % av samtliga avgöranden.

Prövningen av ett klagomålsärende kan också leda till avgörandet att påstådda lagstridigheter eller fel inte har konstaterats eller att tillräcklig bevisning till stöd för ett

påstående inte har lagts fram. Antalet sådana avgöranden uppgick under året till 354, dvs. ca 12 % av samtliga ärenden.

De mest betydelsefulla är de avgörandena som leder till *åtgärder* från justitieombudsmannens sida. Till åtgärderna hör tjänsteåtal, anmärkning, meddelande av uppfattning i klandrande eller handledande syfte samt framställning antingen i syfte att ändra lagstiftningen eller i syfte att rätta till ett enskilt missförhållande.

Den strängaste åtgärden är *tjänsteåtal*, som väcks ytterst sällan. Om justitieombudsmannen konstaterar att en övervakad har handlat lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet men anser att åtal inte behöver väckas, kan justitieombudsmannen ge den som saken gäller en *anmärkning* för framtiden. Justitieombudsmannen kan också meddela sin *uppfattning* om det lagenliga förfarandet eller uppmärksamma den övervakade på de krav som god förvaltningssed ställer eller på synpunkter som främjar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Justitieombudsmannens uppfattning kan vara antingen klandrande eller vägledande. Justitieombudsmannen kan också göra en *framställning* om att ett fel skall rättas eller ett missförhållande rättas till samt uppmärksamma statsrådet eller något annat organ med lagberedningsansvar på konstaterade bristfälligheter i bestämmelser eller föreskrifter. Ibland kan en myndighet på eget initiativ rätta ett fel redan i det skedet då justitieombudsmannen har bett om en utredning med anledning av felet.

År 2002 ledde sammanlagt 400 avgöranden, dvs. ca 15 % av samtliga avgöranden till sådana åtgärder som beskrivs ovan. Under verksamhetsåret förordnades inte om väckande av ett enda tjänsteåtal. Justitieombudsmannen gav 16 anmärkningar och meddelade sin uppfattning i 342 fall. Av dessa var 169 klandrande och 173 handledande. I 42 fall gjordes rättelse i ärendet medan det behandlades. I två fall klassificerades avgöranden som framställningar, även om olika ställningstaganden som avser utveckling av förvaltningen ingår också i andra avgöranden. Det bör även i övrigt observeras att de ovan nämnda siffrorna anger antal avgöranden. Ett avgörande kan inbegripa flera åtgärder.

Den genomsnittliga behandlingstiden för laglighetsövervakningsärendena var i slutet av året 7,8 månader. Föregående år var den 8,9 månader.

De största ärendegrupperna

Under verksamhetsåret liksom under tidigare år hänförde sig de flesta avgjorda ärendena till socialvården och socialförsäkringen. Den gemensamma benämningen på denna ärendegrupp är social trygghet. Därefter följde ärenden om polisen, domstolarna och justitieförvaltningen samt hälso- och sjukvården. Också miljöärendena, kommunalärendena, fångvårdsärendena och skatteärendena hörde till de största grupperna.

Under verksamhetsåret avgjordes 623 ärenden som gällde social trygghet. Av dessa gällde 296 socialvård och 337 socialförsäkring. Med beaktande av att under verksamhetsåret avgjordes 238 ärenden som gällde hälso- och sjukvård var gruppen social- och hälsovårdsärenden som helhet betraktad den klart största. De till denna grupp tillhörande ärendena utgjorde sammanlagt ca 29 % av samtliga avgjorda ärenden.

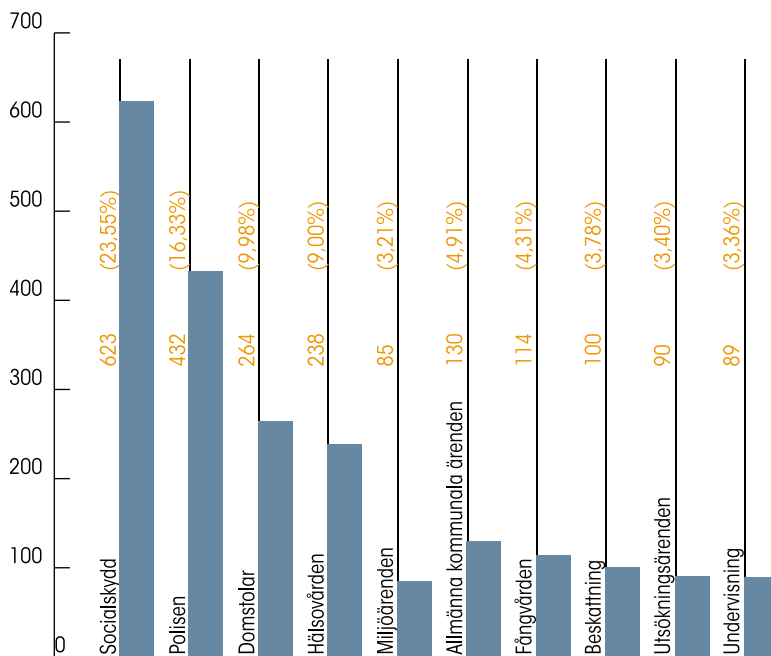
Antalet avgjorda polisärenden uppgick under året till 432 och antalet domstolsärenden till 264. Andra stora grupper var kommunalärendena 130, fångvårdsärendena 114, skatteärendena 100 och utsokningsärendena 90. Dessa

ärendegruppers andelar av samtliga avgjorda klagomål framgår av vidstående tabell.

Grund- och människorättsaspekten vid laglighetsövervakningen

De grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna spelar en viktig roll inom laglighetsövervakningen. Denna aspekt kan anläggas på praktiskt taget alla justitieombudsmannens ställningstaganden. För att åskådliggöra grund- och människorättsaspektens betydelse tas också i denna berättelse in ett avsnitt om vissa med dessa rättigheter sammanhängande frågor som har aktualiserats under året samt de ställningstaganden som de har föranlett.

Övervakningen av att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna respekteras i myndigheternas verksamhet sker dels i samband med behandlingen av klagomålsärenden, dels i andra sammanhang. Sålunda fokuseras t.ex. de egna initiativen och inspektionerna uttryckligen utgående från denna



synvinkel. Hit hör bl.a. bemötandet av beväringar, fångar och andra som är slutna anstalter, barnens rättigheter, övervakningen av teletvångsmedel samt, som en ny ärendegrupp, polisens täckoperationer och uppföljningen av behandlingstiderna inom förvaltningen. Justitieombudsmannens ställningstaganden i fråga om grundrättigheterna framgår också till dessa delar i avsnittet om de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna.

Inspektioner

Utöver prövningen med anledning av klagomål och egna initiativ gör justitieombudsmannen inspektioner i inrättningar och ämbetsverk. Dessa inspektioner utgör av tradition en viktig del av justitieombudsmannens arbete. Enligt lagen skall justitieombudsmannen göra inspektioner framförallt i fängelser och slutna anstalter samt övervaka bemötandet av de intagna. Enligt lagen skall justitieombudsmannen inspektera också försvarsmaktens enheter och följa hur beväringarna bemöts. I samband med inspektionerna får anstaltsklienterna och beväringarna tillfälle att samtala konfidentiellt med justitieombudsmannen eller med en företrädare för denna. Under inspektionerna observeras ofta missförhållanden som justitieombudsmannen senare undersöker på eget initiativ. Inspektionerna har också en förebyggande betydelse.

Under verksamhetsåret inspekterades 72 objekt. I bilaga 4 finns en förteckning över samtliga inspektioner. Inspektionerna inom olika förvaltningsområden beskrivs närmare i respektive avsnitt.

Utvecklingstrender och problem inom laglighetsövervakningen

Antalet inkomna klagomål växer fortfarande, även om det totala antalet laglighetsövervakningsärenden inte längre har ökat. Trots att det förefaller som om ökningen av de sammanlagda antalen laglighetsövervakningsärenden nu har stannat av har antalet ärenden som förutsätter justitieombudsmannens prövning fortsättningsvis ökat. Vid behandlingen av klagomålsärendena har tonvikten lagts vid att så snabbt som möjligt få ner antalet klagomål som varit anhängiga under en lång tid. En viss, om än långsam minskning av antalet gamla klagomål har kun-

nat åstadkommas. Den genomsnittliga behandlingstiden för laglighetsövervakningsärenden har blivit kortare under verksamhetsåret.

I syfte att försnabba behandlingen av laglighetsövervakningsärendena och utveckla verksamheten i en sådan riktning att den mera aktivt främjar de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna gjordes under verksamhetsåret en utvärdering av arbetsmetoderna. Utvärderingen ledde till vissa reformer. En nyhet är bl.a. att justitieombudsmannen och föredragandena regelbundet sammankommer för att diskutera hur prövningen av klagomålen skall fokuseras samt för att dra upp riktlinjer för avgörandena. För klagomålsärenden som uppenbart inte förutsätter någon detaljerad prövning har också införts ett s.k. modifierat förfarande. Åtgärder har också vidtagits för att ytterligare förbättra avgörandenas tydlighet och begriplighet. Reformen förbereddes under verksamhetsåret men dess resultat kommer till synes under de följande åren.

Övervakningen av att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses förutsätter fortsättningsvis en tydlig fokusering på ställningstagandenas och motiveringarnas kvalitet. Det är också viktigt att utveckla övervakningen i en aktiv riktning. I detta syfte inleddes under år 2002 diskussioner med bl.a. representanter för de centrala medborgarorganisationerna. Syftet med dessa diskussioner är att ta reda på vad medborgarorganisationerna anser om skötseln av de offentliga uppgifterna samt om organisationernas medlemmar har upplevt problem som berör de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. Under verksamhetsåret fördes sådana diskussioner med Människorättsförbundet rf, Amnesty Internationals avdelning i Finland, Finlands Röda Kors och Flyktingrådgivning rf. Under det innevarande året har fortsatta diskussioner förts också med andra medborgarorganisationer.

Kansliets tjänsteförhållanden och -struktur utvecklades under året enligt de riktlinjer som fastställdes redan år 2001 på så sätt att ett antal tidsbestämda tjänsteförhållanden (11) ombildades till ordinarie räknat från 1.9.2002. Under verksamhetsåret satsade kansliet också på personalutbildning och på arbetshälsofrämjande åtgärder. Dessa åtgärder är ännu i begynnelsekedet.

Efter att den andra biträdande justitieombudsmannatjänsten inrättades 1.9.1998 har de biträdande justitieombudsmännen inte haft några ställföreträdare. Nämda datum slopades nämligen ställföreträdarsystemet.

I början av år 2002 var situationen den att den andra biträdande justitieombudsmannabefattningen inte hade någon innehavare under tre månader, till dess att BJO Jämskeläinen tillträdde den 1 april. År 2001 rådde motsvarande situation i två månaders tid. Trots att avbrott av detta slag inverkar menligt på arbetet redde situationen upp sig under verksamhetsåret.

Kansliet verkade under året fortfarande på två verksamhetsställen, vilket medförde vissa praktiska problem. En förbättring av situationen väntas ske då riksdagens tillbyggnad blir klar sommaren 2004. Riksdagens kanslikommission har beslutat att justitieombudsmannens kansli flyttar till den nya byggnaden.

ÖVRIG VERKSAMHET

Föredrag

Justitieombudsmannens kansli tog under verksamhetsåret emot både inhemska och utländska gäster som bekantade sig med justitieombudsmannens arbete. Bland de inhemska gästerna kan nämnas representanter för medborgarorganisationerna, skolelever, tjänstebrottsåklagare och socialombudsmän. Justitieombudsmannen höll dessutom föredrag och inledningsanföranden vid medborgarorganisationers och myndigheters kurser och seminarier.

JO Paunio höll föredrag bl.a. om handikappades grundläggande rättigheter vid seminarier som ordnades av medborgarorganisationer och föredrag om tvång och grundläggande rättigheter vid de riksomfattande barnskyddsdagarna samt vid seminarier som ordnades av Södra Finlands länsstyrelse. Vid seminarier som ordnades av Finlands Kommunförbund talade JO om produktion, finansiering och avgränsning av välfärdstjänster samt om klientens rättssäkerhet med avseende på den offentliga servicen. Dessutom höll hon föredrag om hälso- och sjukvårdsfrågor vid Sjukhusdagarna och, vid ett seminarium som ordnades av social- och hälsovårdsministeriet, om tillgången på vård. Vid rådsläpningsdagar som ordnades för försvarsmaktens kommandörer höll JO ett inledningsanförande om beväringarnas rättssäkerhet. JO Paunio höll också ett föredrag vid European Lawyers' Associations konferens i Finland.

Kansliets föredragande jurister höll under året föredrag inom sina respektive specialområden. Äldre justitieombudsmannasekreterare Kaija Tanttinen-Laakkonen höll föredrag om hälso- och sjukvårdsfrågor, justitieombudsmannasekreterare Harri Sintonen om inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna inom mentalvården, justitieombudsmannasekreterare Kirsti Kurki-Suonio om barnens rättigheter samt referendarierådet Jorma Kuopus om elektronisk kommunikation inom förvaltningen.

Information

Sedan början av år 2001 har alla från rättslig eller allmän synpunkt intressanta avgöranden och ställningstaganden, efter anonymisering, också lagts ut på riksdagens webbsidor. Under verksamhetsåret har antalet avgöranden som

lagts ut på sidorna utökats och sidorna har uppdaterats oftare. Avgörandena finns numera också på justitieombudsmannens egna webbsidor (www.ombudsman.fi).

Webbinformationen utvecklas fortsättningsvis, men någon avgörande förbättring har inte ännu fått stånd eftersom besluten om riksdagens nya informationssystem har skjutits upp. Broschyren om justitieombudsmannens uppgifter och anvisningarna om hur klagomål framställs har emellertid förnyats, liksom också klagomålsblanketten. Broschyerna finns både på nätet och som tryckta pappersversioner, på finska, svenska och engelska. Våren 2003 kommer broschyrerna att publiceras också på samiska och ryska. Avsikten är att utöka webbinformationen om justitieombudsmannainstitutionen. Detta sker sannolikt sommaren 2003.

Under året gavs också pressmeddelanden om de viktiga avgörandena och ställningstagandena.

Justitieombudsmannens verksamhetsberättelse är fortfarande en viktig informationskanal. Verksamhetsberättelsen distribueras till riksdagen samt till ett stort antal myndigheter och referensgrupper. Sedan år 2000 har berättelsen i dess helhet lagts ut på webben.

Rådgivning

Sedan år 2001 har de rådgivande juristerna handlett medborgare som frågat om justitieombudsmannen kan hjälpa dem. Under året besvarade de rådgivande juristerna närmare 2 000 telefonsamtal och tog emot ca 200 klientbesök. De rådgivande juristerna besvarar också skrivelser som inte registreras som klagomål och som närmast har karaktären av förfrågningar eller som är så allmänt eller inexakt utformade att de inte kan prövas som klagomål. Under verksamhetsåret gavs 297 sådana svar.

Dagligen betjänas allmänheten av en rådgivande jurist i sänder. Justitieombudsmannens kansli får en hel del frågor om ärenden som inte ankommer på justitieombudsmannen. Kansliet får också ta emot telefonsamtal som gäller riksdagsarbetet.

Också kansliets registratur betjänar ett stort antal klienter genom att ta emot klagomål samt besvara förfrågningar och ta emot beställningar av handlingar (ca 4 500 telefonsamtal och 1 100 beställningar). Kansliets arkivarie

betjänar i första hand forskare medan informatören besvarar förfrågningar från massmedierna. Klientservicen är på det hela taget en viktig sektor av verksamheten.

Internationellt samarbete

Riksdagens justitieombudsman samarbetade med och träffade under verksamhetsåret utländska justitieombudsmän och motsvarande övervakningsorgan i de nordiska länderna, Östersjöländerna och de europeiska länderna samt i övriga länder. Det traditionella samarbetet med Estlands justitiekansler var livligt under året.

JO Paunio samt justitieombudsmannasekreterarna Jouni Toivola och Jari Pirjola deltog i det seminarium om miljöfrågor kring Östersjön som i S:t Petersburg ordnades för Östersjöstaternas justitieombudsmän av Östersjörådets kommissarie för mänskliga rättigheter och Ryska Federationens justitieombudsman. JO Paunio, BJO Rautio, kanslichef Pirkko Mäkinen och äldre justitieombudsmannasekreterare Harri Ojala besökte Estlands justitiekanslersämbete i Tallinn, där JO höll ett inledningsanförande om justitieombudsmannen som övervakare av sociala rättigheter, speciellt med avseende på utkomststöd samt hälso- och sjukvård. BJO Rautio höll ett föredrag där han gjorde en internationell jämförelse mellan olika ombudsmannasystem och berättade om internationella samarbetsformer.

BJO Rautio deltog i konferensen om parlamenten och de mänskliga rättigheterna som hölls i Guatemala City. I konferensen deltog också riksdagens talman med följe. De övriga deltagarna i konferensen var centralamerikanska parlamentsledamöter samt ombudsmän från länderna i regionen. BJO Rautio höll vid konferensen ett föredrag om ombudsmannen som försvarare av sociala rättigheter. BJO Jääskeläinen deltog i de europeiska ombudsmännens konferens i Krakow, justitieombudsmannasekreterare

Kurki-Suonio i de europeiska ombudsmännens konferens i Vilnius och referendarierådet Eero Kallio i det internationella ombudsmannainstitutets konferens i Ljubljana (Slovenien).

Bland prominenta gäster under året kan nämnas Europarådets generalsekreterare Walter Schwimmer, Östersjörådets kommissarie för mänskliga rättigheter Helle Degn, presidenten för Interamerikanska domstolen för mänskliga rättigheter Cançado Trindade, vicepresidenten för Folkrepubliken Kinas folkkongress He Luli, vicesalmanen för Kubas parlament Jaime A. Crombet Hernández-Baquero samt Albaniens utrikesminister Arta Dade.

Estlands justitiekansler Allar Jõks med följe gjorde ett tredagars besök i Finland. Värddar under besöket var justitiekanslern och justitieombudsmannen. Kazakstans justitieombudsman Bolat Baikadamov med följe bekantade sig under en vecka med justitieombudsmännens verksamhet och rättsstatsstrukturerna i Finland. Vidare besöktes kansliet bl.a. av Ungerns högste åklagare Peter Polt samt av Raoul Wallenberg Institutets internationella kurs i mänskliga rättigheter. Bland gästerna kan också nämnas föredragande från Tysklands konstitutionsdomstol samt en grupp unga norska juris studerande.



Sammanträde för ledningsgruppen år 2002.

Övriga händelser

Grundlagsutskottet avlade sitt traditionella besök i kansliet 1.3.2002.

Justitieombudsmannens kansli firade 7.2 sin 82:a årsdag, med personalens anhöriga och närstående som inbjudna gäster. Gästerna fick bekanta sig med kansliet och dessutom med riksdagshuset och dess konstverk.

Styrelsen för Centralförbundet för Socialskydd och Hälsa överlämnade 10.4.2002 sin utmärkelse till JO Paunio som

erkänsla för hennes arbete. Utmärkelsen tilldelas varje år en person som på ett förtjänstfullt sätt har bidragit till att utveckla välfärden och den sociala tryggheten i Finland.

Kansliet

Riksdagens kanslikommission beslöt år 2002 ombilda följande tjänster vid justitieombudsmannens kansli till ordinarie tjänster räknat från den 1 september: 2 äldre justitieombudsmannasekreterare, 5 justitieombudsmannasekreterare, 2 rådgivande jurister samt 1 notarie och 1 byråsekreterare. Dessa uppgifter sköttes tidigare som tidsbestämda tjänsteförhållanden. Tjänsterna förklarades lediga och tillsattes hösten 2002.

I slutet av år 2002 bestod kansliets personal sålunda av en kanslichef, 4 referendarieråd, 7 äldre justitieombuds-

mannasekreterare, 12 justitieombudsmannasekreterare och 2 rådgivande jurister. Dessutom har kansliet en informatör, 2 inspektörer, 4 notarier, 1 arkivarie, 1 registrator, 1 biträdande registrator, 3 avdelningssekreterare, 4 byråsekreterare och 1 byråsekreterare i tidsbestämt tjänsteförhållande samt 1 föredragande i bisyssla (bilaga 5).

Enligt arbetsordningen för justitieombudsmannens kansli finns vid kansliet en ledningsgrupp till vilken hör justitieombudsmannen, de biträdande justitieombudsmännen, kanslichefen samt tre personalrepresentanter och informatören som protokollförare.

Justitieombudsmannens kansli verkar fortfarande på två ställen, dvs. i riksdagens C-byggnad (Auroragatan 6) samt i det närbelägna Granithuset (Jakobsgatan 2) där närmare hälften av kansliets personal arbetar. Besöksadressen är emellertid Auroragatan 6.

3. Övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna

ALLMÄNT OM GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETER SAMT MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER

Med grundläggande fri- och rättigheter avses främst de rättigheter som tryggas i 2 kap. i Finlands grundlag. Med mänskliga rättigheter avses de rättigheter av grundläggande natur som tillkommer alla människor och garanteras i internationella överenskommelser som är folkrättsligt förpliktande för och nationellt har satts i kraft i Finland.

De nationella grundläggande fri- och rättigheterna samt de internationella mänskliga rättigheterna kompletterar varandra och utgör i Finland ett rättsligt skyddssystem. Den reform av de grundläggande fri- och rättigheterna som trädde i kraft 1995 innebar att de grundläggande fri- och rättigheterna närmades till de mänskliga rättigheterna såväl innehålls- och tolkningsmässigt som i övervakningshänseende. De blev i större utsträckning direkt tillämpliga i domstolarna och hos andra myndigheter, samtidigt som enskilda personer fick bättre möjligheter att åberopa sina grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter i konkreta lagtillämpningssituationer.

De grundläggande fri- och rättigheterna

Finlands nya grundlag trädde i kraft 1.3.2000. De grundläggande fri- och rättigheter som fastställdes i samband med reformen år 1995 och togs in i den dåvarande regeringsformen överfördes med oförändrat innehåll till den nya grundlagen. De för Finland bindande internationella förpliktelserna på de mänskliga rättigheternas område har under den tid den nya grundlagen varit i kraft inte undergått några större förändringar. Som en ny internationell förpliktelse kan emellertid nämnas stadgan för Internationella brottsdomstolen, som trädde i kraft sommaren 2002.

Efter reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna har dessa rättigheter preciserats genom flera betydande lagstiftningsreformer. Som exempel kan nämnas lagen om sammankomster, personuppgiftslagen och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Under verksamhetsåret behandlades i riksdagen bl.a. förslag till en ny språklag, en ny lag om förvaltningsförfarande, en ny religionsfrihetslag, en ny medborgarskapslag och en ny lag om yttrandefrihet i masskommunikation. Alla dessa lagar godkändes i början av år 2003.

Justitieministeriet tillsatte i september 2001 en arbetsgrupp med uppgift att göra en utredning om verkställigheten av den nya grundlagen. Arbetsgruppen skulle bl.a. bedöma hur grundlagsreformens målsättningar uppnåts. Arbetsgruppen för uppföljning av grundlagen fick sitt betänkande klart i november 2002. I betänkandet görs bedömningen att målsättningarna för reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna har uppnåtts väl. Enligt betänkandet har i grundlagsutskottets praxis utvecklats vissa krav gällande de allmänna förutsättningarna för begränsning av dessa rättigheter. I domstolspraxis fästs allt större avseende vid de grundläggande fri- och rättigheterna. I betänkandet uttrycks närmast farhågor för tryggheten av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna samt för vissa frågor som har samband med yttrandefriheten (arbetsgruppsbetänkande 2002:7, s.34).

De grundläggande rättigheterna diskuteras också inom Europeiska unionens rättssystem, inom vilket under årens lopp har utvecklats en egen grundrättsdimension. Genom Amsterdamfördraget som trädde i kraft år 1999 fastställdes att EU skall iakttä principerna om frihet och demokrati och rättsstatsprincipen samt respektera de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, med tonvikt på diskrimineringsförbudet samt de grundläggande rättigheternas sociala dimension. EU:s stadga om grundläggande fri- och rättigheter antogs av Europeiska unionens råd vid dess möte i Nice i december 2000. I stadgan ingår bestämmelser såväl om traditionella medborgerliga och politiska rättigheter som om de centrala ekonomiska och kulturella rättigheterna. Stadgan är emellertid inte ett juridiskt förpliktande dokument.

Enligt stadgan är unionens grundläggande fri- och rättigheter förpliktande för samtliga organ och institutioner inom unionen. Medlemsstaterna skall iakttä EU:s stadga om grundläggande fri- och rättigheter då de tillämpar unionsrätten.

Vid sitt möte i Laeken i december 2001 diskuterade rådet bl.a. frågan om stadgan om grundläggande fri- och rättigheter borde bli en del av fördraget om upprättandet av Europeiska unionen. De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna står inför en vändpunkt, som en del av unionens s.k. framtidsarbete. EU-konventet överlämnade i oktober 2002 till sina medlemmar ett preliminärt förslag till en grundlag för EU.

De mänskliga rättigheterna

UTGÅNGSPUNKTER FÖR FINLANDS MÄNNISKORÄTTSPOLITIK

Finlands regering utgår i sin människorättspolitik från att de mänskliga rättigheterna är universella och att respekten för dem skall främjas överallt i världen. Finland strävar i sin människorättspolitik framförallt efter att skydda kvinnor, barn, minoriteter och ursprungsfolk. Viktiga teman för Finlands människorättspolitik är att bekämpa rasism och arbeta för att ingen skall diskrimineras. Principerna och målen för denna politik framgår av den redogörelse som utrikesministern i november 2000 gav riksdagen samt av den människorättspolitiska rapport som utrikesministern i januari 2003 gav riksdagens utrikesutskott.

HÄNT UNDER ÅRET

År 2002 var viktigt från de mänskliga rättigheternas synpunkt. I maj 2002 undertecknade Finland det trettonde tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om mänskliga rättigheterna. Tilläggsprotokollet förbjuder dödsstraff under alla förhållanden, även i krigstid.

Det till FN:s konvention om barnets rättigheter fogade fakultativa protokollet om barns deltagande i väpnade konflikter trädde för Finlands del i kraft i maj 2002. Protokollet stöder verkställigheten av barnens rättigheter genom att effektivare skydda barn så att de inte tvingas delta i väpnade konflikter.

Den reviderade Europeiska sociala stadgan trädde för Finlands del i kraft i augusti 2002. Stadgan har utökats med bestämmelser om vissa rättigheter och ett antal bestämmelser har ändrats. Avsikten med revideringen av den sociala stadgan är att anpassa den till de samhälleliga förändringar som har skett efter att den godkännts.

I december 2002 godkände FN:s generalförsamling ett fakultativt protokoll till konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Genom protokollet skapas såväl ett internationellt som ett nationellt organ som skall besöka konventionsstaterna för att inspektera hur personer som har berövats sin frihet blir behandlade i fängelser och andra slutna anstalter. Protokollet har inte ännu kunnat undertecknas.

Enligt de flesta internationella konventionerna om mänskliga rättigheterna skall konventionsstaterna på bestämda tider rapportera hur konventionsbestämmelserna har satts i kraft nationellt. Under verksamhetsåret gav Finland sin fjärde periodiska rapport till FN:s tortyrkommitté. Finland gav sin åttonde periodiska rapport till Europarådet om den nationella verkställigheten av Europeiska sociala stadgan och sin andra periodiska rapport om verkställigheten av ramkonventionen om landsdels- eller minoritetsspråk.

KRITIK MOT FINLAND I FRÅGA OM DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

Varken en internationell eller en europeisk jämförelse tyder på några dramatiska kränkningar av de mänskliga rättigheterna i Finland. Trots detta har såväl internationella organ som övervakare av mänskliga rättigheter som av regeringar oavhängiga människorättsorganisationer kritiserat vid vissa finländska företeelser.

Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans (ECRI) offentliggjorde sommaren 2002 en rapport om Finland. I rapporten granskades det finländska samhällets inställning till minoriteter, invandrare och asylsökande. Kommissionen anser att polisen i Finland inte fäster tillräckligt stort avseende vid brottsanmälningar som gäller rasism eller diskriminering. Det ansågs också vara ett problem att brottsanmälningar mot polismän huvudsakligen utreds av polisen själv. Vidare ansågs det önskvärt att de finländska myndigheterna och i synnerhet polisen skaffar sig bättre kunskaper om de mänskliga rättigheterna. Be-

handlingen av asylansökningar ansågs ta alltför lång tid i anspråk. Det konstaterades att invandrare upplevde att de blev diskriminerade också som arbetssökande samt i bostads- och utbildningssammanhang.

Till den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna inkommer fortfarande ett stort antal klagomål mot Finland i förhållande till landets folkmängd. Under år 2002 registrerade domstolen 222 klagomål som gällde Finland. Domstolen bad under verksamhetsåret Finlands regering ge ett bemötande med anledning av 22 klagomål över mänskliga rättigheter.

Domstolen för de mänskliga rättigheterna avgjorde under verksamhetsåret 26 ärenden som gällde Finland. I fem av dessa fall meddelade domstolen en slutlig dom där det

konstaterades brott mot konventionen om de mänskliga rättigheterna. I ett fall ansåg människorättsdomstolen att ett rättegångsbiträdes yttrandefrihet hade kränkts då han dömts att betala ersättningar för smädelse av en åklagare. I ett annat fall ansågs egendomsskyddet ha kränkts då det pris som betalades för ett tvångsinlöst markområde var lägre det värde som legat till grund för arvsskatten. I två fall ansåg domstolen att rättegången tagit oskäligt lång tid i anspråk. I det femte fallet ansågs Finland ha kränkt klagandenas rätt att få sitt ärende upptaget till domstolsbehandling då i en förordning fastställda fiskebegränsningar ansågs stå i strid med klagandenas rättigheter. Människorättsdomstolen beslöt pröva nio klagomål åtminstone delvis, medan den avbröt behandlingen av ett klagomål och inte upptog de övriga klagomålen till behandling.

DE GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETERNA I LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

De grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna har en central betydelse för dagens laglighetsövervakning. I samband med grundlagsreformen gavs de högsta laglighetsövervakarna, dvs. justitieombudsmannen och justitiekanslern, i uppdrag att övervaka att också hur dessa grundläggande rättigheter respekteras. Detta innebar emellertid inte någon utvidgning av deras befogenheter. Avsikten med omdefinieringen av uppgifterna var att understryka den betydelsen av de grundläggande rättigheterna för laglighetsövervakningen. Tanken är att övervakningen av dessa rättigheter skall utgöra en del av laglighetsövervakningen.

Riksdagens grundlagsutskott (GrUB 25/1994 rd) har förutsett att det i justitieombudsmannens och justitiekanslerns berättelser tas in ett särskilt avsnitt om hur de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Också i den nya lagen om riksdagens justitieombudsman betonas det att justitieombudsmannen i den årliga berättelsen om sin verksamhet skall fästa särskild uppmärksamhet vid hur dessa rättigheter tillgodoses.

Nedan följer en översikt i sammandrag av hur de grundläggande rättigheterna har beaktats i laglighetsövervakningen under verksamhetsåret och vilka konkreta problem som har aktualiserats. Avsikten med hänvisningarna till vissa fall är att i korthet återge den iakttagelse, det ställningstagande eller den frågeställning som laglighetsövervakaren i det enskilda fallet har ansett vara väsentlig med avseende på fri- och rättigheterna i grundlagen eller de mänskliga rättigheterna. Avsikten är att åskådliggöra rättighetsdimensionens betydelse i olika typer av lagtillämpningssituationer samt att på detta sätt skissera en helhetsbild av hur de grundläggande rättigheterna har blivit tillgodosedda. Översikten är uppställd enligt systematiken i 2 kapitlet grundlagen.

Demokrati samt rättsstatsprincipen (2 § GL)

Det har ansetts vara ett viktigt kännetecken på en rättsstat att utövningen av offentlig makt alltid baseras på lag och att lag noga iaktas i all offentlig verksamhet. Legalitets-

kravet utgör motsatsen till administrativt godtycke. Detta är också den rättsliga utgångspunkten för tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. Legaliteten garanteras genom att lagen ålägger tjänstemännen ett allmänt ansvar för sina ämbetsåtgärder (118 § GL). Detta innebär också straffrättsligt och skadeståndsrättsligt ansvar.

Vid laglighetsövervakningen understryks vikten av att befogenhetsbestämmelserna iaktas samt rättsstatsprincipen, som bl.a. innebär att myndigheterna får utöva sina befogenheter endast i den utsträckning och i det syfte som de är avsedda för.

JO PAUNIO underströk vikten av att myndigheternas verksamhet är baserad på lag i ett avgörande där hon ansåg att ordföranden för en socialnämnd hade överskridit sin behörighet. Ordföranden hade utan lov av klaganden och utan att klaganden varit närvarande gått hem till denne, videofilmat där och kallat in föreståndare för socialvården och äldreomsorgen för ett möte i klagandens hem. JO underströk att ordföranden för en nämnd i första hand skall leda arbetet och beslutsfattandet i nämnden. Däremot ankommer det på socialförvaltningens tjänstemän att verkställa beslut i sociala ärenden och att övervaka verksamheten inom socialsektorn (1898/4/01).

BJO RAUTIO underströk att användningen av tvångsmedel skall baseras på lag också när det gäller de grövsta brotten. I samband med undersökningen av tre brott mot liv hade ansökts om tillstånd att teleövervaka en basstation inom mobiltelefonnätet och inte en teleanslutning, som teleövervakning skall riktas mot enligt lagen. Enligt de bestämmelser som gällde vid den aktuella tidpunkten kunde teleövervakning inte riktas mot en basstation. BJO konstaterade att skyddet av de grundläggande rättigheterna urvattnas om tvångsmedelsbestämmelser i praktiken tillämpas på detta sätt extensivt (3191–3193/2/01 s. 63).

Jämlikheten (6 § GL)

JÄMLIKHETEN OCH DISKRIMINERINGSFÖRBUDET

Ett jämlikt bemötande av människor utgör en av grundstenarna för vårt rättssystem. Ingen får "utan godtagbart skäl" särbehandlas i positiv eller negativ bemärkelse. Jämlikheten innebär emellertid inte att alla måste ha samma skyldigheter och samma rättigheter. Ett s.k. god-

tagbart samhällsintresse kan i vissa fall rättfärdiga särbehandling av människor. Det är i sista hand lagstiftaren eller den som den lagstiftande makten i ett enskilt fall har delegerats till som skall bedöma vilka allmänt godtagbara grunder som i ett konkret fall berättigar till särbehandling av människor eller människogrupper. I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna betonades det allmännas skyldighet att främja den faktiska jämlikheten i samhället. I de klagomål som kommer in till justitieombudsmannen återopas mycket ofta jämlikhets-synpunkter.

I sina avgöranden med anledning av klagomål i hälso- och sjukvårdsärenden har JO PAUNIO betonat att jämlikheten i fråga om de grundläggande hälso- och sjukvårdstjänsterna kan främjas såväl genom beslut om fördelning av de ekonomiska resurserna som genom en exakt och tydlig lagstiftning.

I sitt avgörande om den specialiserade sjukvården inom Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt fäste JO uppmärksamhet vid att alla invånare inom distriktet inte hade jämlika möjligheter att få specialiserad sjukvård. JO ansåg att i lagen borde tas in bestämmelser som mera exakt anger i vilken utsträckning och på vilken nivå grundläggande hälso- och sjukvårdstjänster skall tillhandahållas enligt jämlika principer i hela landet. En tydligare lagstiftning i detta avseende skulle främja jämlikheten samt ålägga det allmänna att enligt 22 § GL tillgodose de grundläggande rättigheterna i detta avseende. Möjligheterna att få vård påverkas också av skillnader i olika sjukvårdsdistrikts verksamhetsmetoder, av vårdkriterierna, av antalet remisser och anlitandet av jourmottagningar samt av kännedomen om de regionala vårdanvisningarna och vårdkedjorna. Jämlikheten skulle främjas om skillnader som beror på dessa orsaker kunde elimineras (488/4/00 s. 160). I ett ärende som gällde tandregleringsvård för barn konstaterade JO att det följer av grundlagens jämlikhetsbestämmelse att kommuninvånare skall få tandvårdstjänster enligt enhetliga principer och att begränsningsgrunderna, ifall dessa tjänster inte kan ordnas för alla, bör vara godtagbara, kända på förhand och gälla alla på samma sätt (2530/4/99 s.155).

Det allmänna skall också genom positiva åtgärder sträva efter att främja jämlikheten. I ett ärende som gällde färdtjänst för gravt handikappade underströk JO att syftet med färdtjänsten är att främja jämlikheten samt att förebygga och undanröja handikapprelaterade olägenheter och hinder (2118/4/00 s. 130). JO ansåg att forskningscentralen för de inhemska språken hade handlat lagstridigt då den

inte hade anvisat en civiltjänstgörare fri inkvartering, som denne hade rätt till enligt civiltjänstlagen. JO betonade att det i ärendet var fråga om ett jämlikt bemötande av personer som fullgör bevärings tjänst respektive civiltjänst (2550/4/01 s. 191).

BJO RAUTIO uppmärksammade i sitt avgörande med anledning av ett klagomål som gällde förundersökning av ett diskrimineringsbrott polisen och åklagaren på att det med beaktande av den motstridiga bevisningen hade varit skäl att höra vittnena grundligare. Han betonade att en förutsättning för att diskriminering skall kunna bekämpas är att diskrimineringsbrott blir effektivt undersökta och lagförda (1915/4/00). Dessutom uppmärksammade han en polischef på vissa omständigheter som gav anledning till misstanke om diskriminering i samband med ett utnämningsförfarande, där två kvinnliga poliser ansåg sig ha blivit diskriminerade. Han ansåg emellertid inte att den lagliga prövningsrätten hade överskridits (1535 och 1536/4/00).

BJO påpekade också att tullen utgående från grundlagens krav på ett jämlikt bemötande, i enlighet med lagen om förvaltningsförfarande är skyldig att utreda vilka skattskyldiga som är solidariskt och sekundärt ansvariga för bils katt. En skattskyldigs uttryckliga begäran kan sålunda inte uppställas som förutsättning för att denna skyldighet skall uppkomma (770/4/00 s. 198). BJO uppmärksammade Banförvaltningscentralen på att tillfälliga trafikarrangemang i samband med byggnadsarbeten skall förverkligas på ett sådant sätt att de inte äventyrar rörelsehindrades möjligheter att verka i samma livsmiljöer som andra (588/4/99 s. 211).

BJO JÄÄSKELÄINEN ansåg att det med avseende på ett jämlikt bemötande av rörelsehindrade personer var otillfredsställande att justitieministeriet som representant för det allmänna använder sig av sammanträdeslokaler som inte uppfyller de gällande normerna för handikappanpassat byggande, även om byggnadslagstiftningen inte ålägger myndigheterna att bygga om gamla byggnader i enlighet med dessa normer (1152/4/00 s. 86).

BJO meddelade justitieministeriet för kännedom att det med avseende på jämlikheten är problematiskt att tingsrätternas praxis varierar när det gäller att bestämma lagfartsavgifter i vissa fall (1666/4/02). Han ansåg att stadsfullmäktige hade kränkt en klagandes rätt till jämlikt bemötande då fullmäktige hade godkänt en avfallstaxa som innebar att avfallsinnehavare inte behövde betala EKO-avgift för sin fritidsbostad om de hade en ordinarie

bostad i någon av de 21 kommuner som hörde till det regionala avfallshanteringsbolagets verksamhetsområde, medan andra måste betala avgiften (206/4/00 s. 214).

I samband med granskningen av militära enheters disciplinära handlingar påpekade BJO vikten av att beväringar bemöts jämlikt när disciplinära påföljder bestäms. I samband med inspektionerna påpekades också vikten av ett jämlikt bemötande av beväringarna när permissioner beviljas (bl.a. promemoria 15.7.2002, dnr 1117/3/02). I ett utlåtande till staben för gränsbevakningsväsendet ansåg han det vara problematiskt att staten och privata markägare inte bemöts jämlikt vid övervakningen av jakt- och fisketillstånd (1803/5/02).

BARNS RÄTT ATT BLI BEMÖTTA SOM JÄMLIKA INDIVIDER OCH RÄTT TILL MEDINFLYTANDE I FRÅGOR SOM GÄLLER DEM SJÄLVA

I grundlagens jämlikhetsbestämmelse framhålls barns rätt att bli bemöta som jämlika individer samt deras rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Eftersom barn är omyndiga och utgör en svagare grupp än vuxenbefolkningen har de å andra sidan ett särskilt behov av skydd och omvårdnad. Bestämelsen innebär också att barn kan särbehandlas positivt så att deras jämlikhet i förhållande till vuxenbefolkningen kan tryggas.

JO PAUNIO underströk barns rätt till positiv särbehandling i två avgöranden. Det ena gällde ett barns rätt till talterapi som ordnades av Folkpensionsanstalten (1846/4/00 s. 146) och det andra en kommuns skyldighet att ordna service för ett barn med inlärningssvårigheter (1812/4/00 s. 146). I den utredning om barns boende och umgängesrätt som en socialmyndighet givit till en tingsrätt var det fråga om barnens rätt till medinflytande i frågor som gällde dem själva. Enligt JO:s åsikt borde det av utredningen ha framgått varför det inte ansågs motiverat att i utredningen notera de 8- och 10-åriga barnens åsikt trots att det hade funnits ett godtagbart skäl att inte höra dem (737/4/00 s. 145).

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

Att trygga människovärdets okränkbarhet i samhället är en av statens viktigaste uppgifter. Människovärdets okränkbarhet är en förutsättning för alla grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter. Förbudet mot kränkning av människovärdet gäller både på det fysiska och på det psykiska planet. Avsikten är att förbudet skall täcka alla typer av straff och andra behandlingsformer som är grymma, omänskliga eller förnedrande.

Genom grundlagen skyddas den enskilda individens liv och frihet samt den personliga integriteten och tryggheten. Tryggheten av de fysiska grundläggande rättigheterna har två dimensioner: dels skall det allmänna avhålla sig från att själv kränka dessa rättigheter, dels skall det allmänna skapa förhållanden där dessa grundläggande rättigheter åtnjuter ett så gott skydd som möjligt också mot enskilda kränkningar. Det är fråga om den sist nämnda dimensionen bl.a. då medborgarna skyddas mot brottslighet.

Särskilt känsliga frågor med tanke på respekten för den enskilda individens fysiska grundläggande rättigheter är polisens användning av tvångsmedel och maktmedel samt förhållandena i slutna anstalter och i samband med militärtjänst. Justitieombudsmannen har i sin inspektionsverksamhet fäst särskild uppmärksamhet vid att bryta den militära pennalismtraditionen. Den personliga friheten och integriteten har också stått i centrum vid inspektionerna av psykiatriska sjukhus, polisinsattningsstationer, fängelser och försvarsmaktens enheter. I samband med inspektioner av polisenheter har särskild uppmärksamhet fästs vid hur sådana frihetsberövande tvångsmedel används som faller utanför domstolskontrollen, såsom gripanden och anhållanden.

JO PAUNIO betonade att ingrepp i den personliga friheten får ske endast under de i lagen angivna förutsättningarna och med noggrant iakttagande av lagstadgade förfaranden. Hon kritiserade en läkare som hade bett polisen om handräckning utan att utreda om det fanns sådana förutsättningar för begäran som avses i mentalvårdslagen (10/4/00 s. 158). Hon ansåg att överläkaren vid ett psykiatriskt sjukhus hade handlat lagstridigt då han föreskrivit psykiatrisk sjukhusvård för en patient som inte hade återvänt från en permission. Behovet av vård oberoende av patientens vilja borde enligt mentalvårdslagen ha utretts i sjukhuset (2360/4/00). JO kritiserade också

de anteckningar som gjorts om isolering av en patient i ett psykiatriskt sjukhus såsom otillräckliga och underströk att detaljerade anteckningar är nödvändiga för att isoleringen skall kunna övervakas, samtidigt som de är viktiga med tanke på patientens rättssäkerhet (2734/4/00).

JO underströk också att det borde föreskrivas i lag om drogtest i statens skolhem, eftersom drogtesten innebär ingrepp i barnens personliga integritet. Också sådana särskilt intensiva terapiperioder som används i skolhemmen kan innebära ingrepp i barnens personliga integritet. Frågan om sådana terapiperioder är berättigade bör kunna föras till domstolsbehandling. Isolering av barn kan betraktas som sådant frihetsberövande som avses i 7 § 3 mom. GL och vars förhållande till barnens grundläggande fri- och rättigheter sålunda borde bedömas i samband med en revidering av barnskyddslagen (3170/2/01 s. 148). JO ansåg det också vara viktigt att myndigheterna vidtar effektiva åtgärder för att förebygga våld mot kvinnor. I sitt utlåtande till utrikesministeriet med anledning av en not från FN:s kommissionär för mänskliga rättigheter underströk hon denna aspekt (1070/5/02).

Rätten till personlig frihet som tryggas i 7 § GL är till sin karaktär en allmän grundläggande rättighet som utöver den enskilda individens fysiska frihet skyddar också hans eller hennes fria vilja och självbestämmanderätt. Inom den psykiatriska sjukhusvården av patienter som vårdas oberoende av sin vilja accentueras frågor som gäller patienternas självbestämmanderätt. Enligt JO:s uppfattning måste isolering av en patient anses vara ett allvarligt ingrepp i patientens självbestämmanderätt och därför utnyttjas i så begränsad utsträckning som möjligt (915/2/00). I ett ärende som gällde färdtjänst för gravt handikappade uppmärksammade JO också socialvårds-klienternas självbestämmanderätt och konstaterade att de gällande bestämmelserna inte hindrar kommunen att slopa förfarandet att granska situationen månadsvis och övergå till en flera månaders granskningsperiod eller t.o.m. granska situationen årsvis. Därigenom kan en gravt handikappad person utgående från sina individuella behov själv periodisera sina färdtjänstresor på det sätt som passar honom eller henne bäst (1758/4/01).

BJO RAUTIO ansåg det i flera fall vara tveksamt om grunden för att ta en person i förvar motiverade att frihetsberövandet blev så som det *de facto* blivit – i allmänhet hade den som tagits i förvar hållits i polishäktet över natten. Det föreföll som om förfarandet snarare var baserat på polisinsatsernas verksamhetsrutiner än på de i lagen angivna grunderna för tagande i förvar (2095/4/00

s. 106 samt 1822/4/00, 312/4/01 och 2151/4/01). Samma fråga diskuterades också i samband med inspektioner av polisinsatser (s. 95). BJO underströk i flera avgöranden också att någon nära anhörig till den som tagits i förvar om möjligt skall underrättas om saken. I synnerhet gäller detta unga personer som fortfarande bor hemma, eftersom dessa ofta har mobiltelefoner och förväntas kontakta sina anhöriga i exceptionella situationer (2095/4/00 s. 106 samt 2515/4/99, 1857/4/00 och 2151/4/01). BJO anser att det redan följer av principen om minsta möjliga olägenhet att polisen tillåter en person som gripits att meddela också sin arbetsgivare om frihetsberövandet, om det inte föreligger något undersökningstekniskt hinder (2258/4/99 s. 98). BJO uppmärksammade med anledning av ett klagomål en undersökningsledare på att anhållna personer skall bjudas på mat tillräckligt ofta (1421/4/99 s. 98).

BJO kritiserade i två fall en polisman för att som slagredskap hade använt en ficklampa som inte var avsedd att användas som maktmedelsredskap av polisen. Följderna av att använda ett sådant redskap kan inte kontrolleras lika väl som om en polisman använder ett redskap för vilket han har fått utbildning (1505/4/01 s. 109 och 1849/4/02). BJO uppmärksammade också att en rannsakningsfånge i ett polisfängelse dagligen skall ges möjlighet att vistas utomhus (1694/4/01 s. 94).

I två fall uppmärksammade BJO dessutom en utmättningsman på att denne inte hade rätt att hindra en gäldenär att lämna utmättningsmannens tjänsterum, eftersom förfarandet inte var baserat på lag. En omständighet som talar för försiktighet i detta avseende är också att ett sådant hindrande kan innebära ett ingrepp i den personliga friheten som skyddas enligt 7 § GL. Om hindrandet pågår under en längre tid kan det bli fråga om frihetsberövande enligt samma lagrum (2327/4/99 s. 120 och 1104/4/00 s. 121).

BJO JÄÄSKELÄINEN uppmärksammade justitieministeriet på att det allmänna skall se till att rättegångar hålls under fysiskt trygga förhållanden, inte enbart med tanke på parterna och domstolarnas anställda utan också för att allmänheten tryggt skall kunna följa med offentliga rättegångar. Det hör sålunda till de grundläggande förutsättningarna för rättsvården att domstolarna kan sammanträda under trygga förhållanden, såväl med tanke på de i rättegången deltagandes personliga säkerhet som med tanke på rättegångens offentlighet (299/4/00 s. 78).

Den straffrättsliga legalitetsprincipen (8 § GL)

En av rättsstatens grundläggande principer är att ingen får betraktas som skyldig till ett brott eller dömas till straff på grund av en handling som inte enligt lag var straffbar när den utfördes. Detta kallas den straffrättsliga legalitetsprincipen. I samband med grundlagsreformen togs principen in i förteckningen över de grundläggande fri- och rättigheterna.

BJO JÄÄSKELÄINEN konstaterade i en promemoria som han sände till de enheter som han inspekterat inom försvarsmakten samt till huvudstaben att den straffrättsliga legalitetsprincipen förutsätter exakta straffbestämmelser. Av gärningsbeskrivningarna i de granskade disciplinhandlingarna framgick inte alltid tillräckligt tydligt i vilket reglemente eller i vilken bestämmelse den tillräknade gärningen hade förbjudits (bl.a. promemorian 24.10.2002, dnr 2291/3/02).

Arbetsgruppen för justering av straffprocessen föreslog i sitt delbetänkande (arbetsgruppsbetänkande 2002:4) en bestämmelse bl.a. om att ett vittne kan höras vid huvudförhandlingen utan att personligen vara närvarande, genom användning videokonferensutrustning eller annan lämplig teknisk kommunikation. I betänkandet ansågs det att bestämmelserna om osann utsaga inför domstol i strafflagens 15 kap. skall tillämpas också på sådana uttalanden som i enlighet med förslaget ges under en videokonferens eller via telefon, oberoende av om vittnet är fysiskt närvarande vid domstolen eller inte. I sitt utlåtande till domstolen med anledning av förslaget ansåg BJO att det med avseende på den straffrättsliga legalitetsprincipen inte är klart om straffbestämmelsens uttryck "inför domstol" kan ges den nämnda nya innebörden, med beaktande av att kriminaliseringen ursprungligen avsåg endast utsagor som gavs av personer som personligen var närvarande vid domstolen. BJO ansåg att en extensiv tolkning av bestämmelsen var problematiskt med tanke på den straffrättsliga legalitetsprincipen (1326/4/02).

Rörelsefriheten (9 § GL)

I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna reglerades de olika dimensionerna av rörelsefriheten mera detaljerat än tidigare. Finska medborgare samt utlänningar som lagligen vistas i landet har rätt att

röra sig fritt inom landet och välja boningsort här. Den som så önskar har också rätt att lämna landet. Rörelsefriheten omfattar också regleringen av utlänningars inresa till landet och utresa från landet. I samband med fri- och rättighetsreformen togs i lagen också in ett allmänt förbud mot att sända en utlänning tillbaka till ett land där han eller hon riskerar dödsstraff eller att bli utsatt för tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet.

BJO RAUTIO ansåg att ett förbud för vakter som var avhållna från tjänsteutövning att vistas i närheten av ett fängelse var alltför ovillkorligt och omfattande. Vistelseförbudet hade också felaktigt motiverats med en bestämelse som vid den aktuella tidpunkten inte grundade sig på gällande lag (1695/4/00 s. 93).

BJO ansåg vidare att det inte kunde anses att Helsingfors polisinspektion hade handlat lagstridigt då den verkställde ett lagakraftvunnet beslut om avvísning av klaganden, trots att denne hade lämnat in en ny asylansökan. BJO ansåg emellertid att det var värt att stödja ett förslag av den arbetsgrupp som berett en totalrevidering av utlänninglagen, enligt vilket en avvísning kan verkställas först efter att utlänningsverket har förkastat också en ny ansökan. BJO ansåg det med avseende på förbudet mot återsändande enligt 9 § 4 mom. GL vara viktigt att myndigheterna i mån av möjlighet följer med hur asylsökande blir behandlade i sitt hemland efter att de återsänts (1851/4/00 s. 205). Han uppmärksammade också utlänningsverket och utrikesministeriet på att avgörandet av en begäran om skriftliga handlingar hade dröjt oskäligt länge i samband med behandlingen av en ansökan om uppehållstillstånd för en finsk medborgares thailändska hustru (88/4/01 s. 204).

BJO JÄÄSKELÄINEN ansåg att ett dykningsförbud som Ålands landskapsstyrelse utfärdat kring ett skeppsvrak innebar en begränsning av rörelsefriheten och att det därför var skäl att tolka 3 § i landskapslagen om fredning av skeppsvrak restriktivt (2235/4/00 s. 225).

Skyddet för privatlivet (10 § GL)

I grundlagen skyddas rätten till privatliv. Detta skydd kompletteras av vissa andra grundläggande rättigheter som har nära samband med privatlivet, såsom rätten till heder och hemfrid samt skyddet för förtroliga meddelanden.

Artikel 8 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter jämställer uttryckligen familjelivet med privatlivet. I grundlagsbestämmelsen om skydd för privatlivet nämns också skyddet för personuppgifter som en del av skyddet för privatlivet. I samband med skyddet för hemfriden, förtroliga meddelanden och privatlivet måste ofta svåra intresseavvägningar göras, eftersom skyddet för andra grundläggande rättigheter, t.ex. yttrandefriheten och den därmed förknippade offentlighetsprincipen eller tryggheten av offentligt rättskipning i viss mån kräver ingrepp i privatlivet eller röjande av omständigheter som har samband med det.

SKYDDET FÖR PRIVATLIVET

I klagomål som gäller hälso- och sjukvården är det ofta fråga om respekten för patienters privatliv. JO PAUNIO uppmärksammade detta i sitt avgörande av ett ärende där en patient utan sitt samtycke hade remitterats för fortsatta undersökningar till sjukhusets psykiatriska poliklinik (2787/4/99). I ett annat fall hade en läkare till klagandens förra make överlämnat ett kuvert som innehöll uppgifter om klagandens hälsotillstånd, för att maken skulle vidarebefordra kuvertet till polisen (10/4/00 s. 158). JO kritiserade också en överinspektör vid ett ministerium för att denne då hon gav råd åt klagandens motparts advokat hade hänvisat till sekretessbelagda uppgifter om klagandens hälsa (2442/4/99 s. 143). Vikten av att privatlivet skyddas har diskuterats och framhållits också i samband med inspektioner av psykiatriska sjukhus.

En skriftlig varning som i enlighet med kommunens tjänstestadga tilldelades föreståndaren för en barnskyddsanstalt var enligt JO:s uppfattning inte en sekretessbelagd uppgift. JO underströk emellertid att även om en sådan uppgift är offentlig måste också grundlagens bestämmelser om skydd för privatlivet beaktas när uppgifter om personallärenden lämnas ut. Sekretessbelagda är enligt offentlighetslagen bl.a. uppgifter om någons levnadssätt och andra med dem jämförbara förhållanden (828/4/00 s. 129).

BJO RAUTIO uppmärksammade en arbetskraftsbyrå på att uppgifterna i arbetskraftsförvaltningens datasystem skall hållas vederbörligen uppdaterade (2027/4/00). Den information som polisen lämnat om ett drogrelaterat dödsfall ansåg han dessutom vara så tillvida problematisk att informationen tämligen direkt kunde härledas till ett fall som inträffat på en mindre ort och att allmänheten sålunda

med hjälp av informationen kunde identifiera en viss person (467/4/01). BJO ansåg också att den bristfälliga regleringen av det i utredningspraxis vedertagna förfarandet att omhändertaga material som behövs för utredning av utmätningsbar egendom är problematisk i synnerhet när det är fråga om material som tillhör utomstående, såväl med beaktande av skyddet för privatlivet som tryckgas i 10 § GL som med avseende på egendomsskyddet i 15 § grundlagen (262/4/00 s. 122).

BJO konstaterade vidare att en kommunstyrelse hade brutit mot den vid händelseidpunkten gällande offentlighetslagen och dess bestämmelse om god informationshantering, då kommunstyrelsen hade offentliggjort kommunstyrelsens protokoll med bilagor, som innehöll sekretessbelagda uppgifter om kommunens socialvårdsklienter och dessas ekonomiska situation (1835/2/99 s. 183).

BJO JÄÄSKELÄINEN kritiserade en kommunstyrelse för att den i samband med kommunens informationsverksamhet hade offentliggjort en anonym skrivelse med en beskrivning av sådana till en kommunal tjänstemans privatliv hörande omständigheter som inte hade något sakligt samband med ett anhängigt ärende och inte heller med vederbörandes tjänsteutövning (941/4/01 s. 185).

SKYDDET FÖR FAMILJELIVET

JO PAUNIO ansåg att respekten för familjelivet samt en god förvaltning hade förutsatt att de anhöriga till en person som bodde på ett grupphem för dementa hade underrättats om att en ansökan om en interimistisk intressebevakare lämnats in (1429/2/00 s. 238). I ett annat avgörande ansåg hon att en överläkare inte hade fått vägra att lämna ut uppgifter om ett barn till vårdnadshavaren med motiveringen att barnet förmodligen skulle ha motsatt sig detta (888/4/00 s. 147).

HEMFRIDEN

I ett fall hade socialarbetare, i syfte att utreda om en person som ansökt om utkomststöd eventuellt hade inkomster av massage-tjänster, utgett sig för att vara kunder som beställt sådana tjänster och gått hem till klienten. JO PAUNIO ansåg att socialarbetarna genom sitt förfarande inte respekterade den i grundlagen tryggade rätten till privatliv och hemfrid (1765/4/99 s. 132). I ett annat fall

hade ordföranden för en socialnämnd kränkt klagandens rätt till privatliv då hon gått hem till klaganden utan att denne gett sitt tillstånd och varit närvarande. Hemma hos klaganden hade ordföranden videofilmat och hållit ett möte föreståndare för socialvården och äldreomsorgen (1898/4/01).

MEDDELANDEHEMLIGHETEN

JO PAUNIO underströk i ett avgörande att en patients privata brev som en annan person fört till ett sjukhus inte hade fått fogas till sjukhusets handlingar om patienten (97/4/00). JO kritiserade också det psykiatiska sjukhusets läkare för att patientens rätt att hålla kontakt med sitt juridiska biträde hade begränsats. Enligt JO:s uppfattning kan det också betraktas som begränsning av rätten att hålla kontakt att telefonsamtal avlyssnas av en person som befinner sig i samma rum som någondera samtalsparten (796/4/00 och 397/2/00).

JO betonade också att förfarandet att lämna post i en öppen trappuppgång inte tryggar den grundläggande rättighet som avser brevhemlighetens okränkbarhet samt att post som delats ut skall förvaras på ett sådant sätt att brevhemligheten inte kränks (804/4/00 s. 210).

I ärenden som gäller teletvångsmedel är det naturligtvis fråga bl.a. om skyddet för privatlivet och i synnerhet skyddet för förtroliga meddelanden. Ovan i samband med legalitetsprincipen behandlas ett fall där uppgifter genom ett beslut om teleövervakning av en basstation skaffades också om andra än en brottsmisstänkt persons teleanslutningar, vilket enligt BJO Rautios åsikt den då gällande lagen inte tillät. Numera har lagen ändrats så att sådana tillstånd kan beviljas. BJO ingrep på eget initiativ i teleövervakningsbeslut också i två fall där tillstånd hade beviljats för undersökning av alltför lindriga brott (3194 och 3195/2/01 s. 63) och i ett fall för utredning av dödsorsak trots att någon brottsmisstanke inte förelåg (4/2/02 s. 63).

Frågan om förtroliga meddelanden (brevhemligheten) aktualiserades också i ett fall där en fängvaktare, visserligen av misstag, hade öppnat ett brev som den europeiska domstolen för mänskliga rättigheter hade sänt till en fånge. BJO ansåg att vaken handlat lagstridigt (1750/4/02 s. 92).

Yttrandefrihet och offentlighet (12 § GL)

YTTRANDEFRIHETEN

Till yttrandefriheten hör, utöver rätten att framföra och sprida information också rätten att ta emot information, åsikter och andra meddelande utan att någon i förväg hindrar detta. Grundlagens bestämmelser om yttrandefriheten överensstämmer i stort sett med de internationella människorättskonventionernas bestämmelser om saken. Det centrala syftet med bestämmelsen om yttrandefrihet är att garantera förutsättningarna för ett demokratiskt samhälle, dvs. en fri opinionsbildning, en öppen offentlig debatt, massmedias fria utveckling och pluralism samt möjligheten till offentlig kritik av maktutövningen. Till det allmännas skyldigheter hör att främja yttrandefriheten.

JO PAUNIO kritiserade direktören för ett av Folkpensionsanstaltens försäkringsdistrikt för att denne i en svensk-språkig tidning som utges i Åbo satt in en annons enligt vilken Folkpensionsanstalten inte längre skulle annonsera i tidningen. Som orsak uppgav direktören att tidningen hade publicerat kritiska artiklar om Folkpensionsanstalten (1640/4/00).

Utgångspunkten är den att tjänstemän har samma yttrandefrihet som övriga medborgare. En tjänsteman förutsätts emellertid uttrycka sig sakligt. Eventuella begränsningar av yttrandefriheten kan bero antingen på karaktären av den tjänst som tjänstemannen sköter eller på de allmänna normer som gäller för tjänstemannens uppträdande. BJO RAUTIO påpekade att en tjänsteman också i sitt privata uppträdande måste tänka på de krav som tjänsten ställer. För en tjänsteman som ger televisionintervjuer är det ofta svårt att helt frigöra sig från sin tjänst, i synnerhet om intervju temat tangerar tjänsteuppgifterna (534/4/00).

BJO JÄÄSKELÄINEN kritiserade överdirektören vid ett ministerium för hans ordval vid ett seminarium. Klaganden ansåg att ordvalet varit kränkande för pensionärer (447/4/02).

En fungerande representativ demokrati kan i vissa fall förutsätta att kommunfullmäktigeledamöters rätt att yttra sig begränsas (GrUU 23/2001 rd). BJO hänvisade till grundlagsutskottets utlåtande i sitt svar till fullmäktigeledamöter som ansåg att kommunfullmäktiges ordförande hade begränsat deras rätt att yttra sig (728/4/01 och 1794/4/01).

OFFENTLIGHET

En rättighet som har nära anknytning till yttrandefriheten är rätten att ta del av handlingar och andra upptagningar som innehas av en myndighet. Upptagningsoffentligheten regleras genom en bestämmelse i grundlagen som är av inhemskt ursprung. Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, som trädde i kraft i december 1999, betonar att allmänheten aktivt skall hjälpas att få information. Ökad öppenhet inom förvaltningen är ett aktuellt diskussionsämne också inom Europeiska unionen.

Justitieombudsmannen har mottagit ett stort antal klagomål om upptagningars offentlighet. Klagandena har emellertid oftast ännu haft möjlighet att utnyttja sin lagstadgade möjlighet att få ärendet avgjort av en behörig myndighet. I sådana fall har justitieombudsmannen i allmänhet anvisat klagandena att i första hand anlita detta rättsmedel. I många klagomål som gällt handlingars offentlighet har det emellertid varit fråga om behandlingstiden för en begäran om uppgifter. Enligt lagen skall myndigheterna behandla sådana ärenden "utan dröjsmål". Till förvaltningens offentlighet ansluter sig också det allmänna kravet att förvaltningen skall vara öppen och serviceinriktad mot personer som söker information.

JO PAUNIO ansåg att en person ansökte om pension hade rätt att få veta namnet på den sakkunnigläkare som hade behandlat hans ärende vid pensionsanstalten. JO betonade att offentlighetsprincipen, som framgår av grundlagen, skall beaktas vid tolkningen av offentlighetslagen. Förtroendet för utövningen av offentlig makt kan ökas genom öppenhet. Detta förutsätter att de som utövar offentlig makt uppträder under sitt eget namn (1084/4/00 s. 139). JO uppmärksammade rättsskyddscentralen för hälsovården på vikten av att vid bedömningen av klagomålshandlingars offentlighet beakta offentlighetsprincipen och riksdagsledamöternas rätt att få upplysningar. En riksdagsledamot hade bett att få se ett utlåtande av rättsskyddscentralens permanenta sakkunniga. Utlåtandet hade samband med ett klagomålsärende som behandlades vid justiekanslersämbetet. Rättsskyddscentralen handlade lagstridigt då den ansåg att klagomålshandlingarna ovillkorligen var sekretessbelagda och inte gjorde någon sådan skaderevisitbedömning som avses i offentlighetslagen (1699/4/00 och 1775/4/00 s. 159).

JO ansåg att det i syfte att främja partsoffentligheten är motiverat att yppa sådana oregistrerade uppgifter för en part som kan eller har kunnat påverka behandlingen av

ett ärende. Klaganden hade bett en socialarbetare avslöja vilka privatpersoner som hade lämnat uppgifter som socialarbetaren hänvisade till sitt utlåtande (737/4/00 s. 145). JO betonade också att tjänsteinnehavare är skyldiga att inom den tid som föreskrivs i lagen om handlingars offentlighet på begäran lämna ut antingen de uppgifter som begäran avser eller ett vederbörligen motiverat, överklagbart beslut om orsaken till att uppgifterna inte kan lämnas ut (1027/4/00, 1451/4/00 och 2396/4/00). Hon betonade också att den som fått ett negativt beslut på sin begäran om utlämnade av handlingar skall upplysas om den lagstadgade möjligheten att söka ändring i beslutet (1604 och 1605/4/00, 1602 och 1603/4/00 samt 2029/4/00).

BJO RAUTIO uppmärksammade en undersökningsledare på de problem som är förknippade med information om en oavslutad förundersökning. Efter att ha förhört en misstänkt person informerade undersökningsledaren den misstänktes arbetsgivare om att denne använder narkotika. BJO hänvisade framförallt till skuldspresumtionen och till den omständigheten att det inte alltid är möjligt att lämna ut alla väsentliga uppgifter samt att den som får uppgifterna bl.a. av denna anledning kan få en felaktig bild av händelserna (2044/4/00 s. 102). I ett annat fall konstaterade BJO att polisen enligt den gällande lagstiftningen har ytterst begränsade möjligheter att ingripa vid misstanke om att ett nätmeddelande har ett lagstridigt innehåll. Polisen bestred att den beordrat om stängning av vissa webbsidor samt uppgav att den endast hade informerat om en brottsanmälan. BJO betonade emellertid att polisens förslag lätt tolkas som en uppmaning eller t.o.m. som en order (1943/4/01).

BJO konstaterade vidare att en saklig och opartisk förvaltning förutsätter att en kommun inte lämnar ut ensidiga uppgifter om ränte- o. dyl. kostnader som orsakats kommunen genom kommunalbesvär (2080/4/00). Då kommunen i ett annat fall i offentliga media hade informerat om avgöranden som givits med anledning av en aktiv kommuninvånarens kommunalbesvär och det inte kunde konstateras några felaktigheter eller bristfälligheter i informationen, ansåg BJO att förfarandet inte var olämpligt utan ansåg det vara fråga om en i offentligheten fördiskussion mellan kommuninvånaren och kommunen (1406/4/00). Med anledning av att en kommun på webben hade informerat om kommunstyrelsens beslut på så sätt att vissa punkter i protokollet hade ersatts med konstaterandet "icke offentlig", utan förklaring vad ärendet gällde, konstaterade BJO att en sådan information var problematiskt med avseende på informationens öppenhet och en god informationshantering (196/4/02).

BJO konstaterade vidare att kommunstyrelsen hade brutit mot den vid händelse tidpunkten gällande offentlighetslagen och mot principen om en god informationshantering då den hade offentliggjort kommunstyrelsens protokoll jämte bilagor som innehöll sekretessbelagda uppgifter om kommunens socialvårdsklienter och dessas ekonomiska situation (1835/2/99 s. 183). BJO ansåg att kopierings- och lösenavgifter inte inom ramen för den prövningsrätt som hör till den kommunala självstyrelsen kan fastställas till högre belopp än de direkta och indirekta genomsnittliga kostnaderna för serviceproduktionen (2231/4/99 m.fl. s. 186).

BJO JÄÄSKELÄINEN ansåg att principen om förvaltningens öppenhet förutsätter att envar på begäran har rätt att få veta namnen på de tjänstemän som i egenskap av beslutsfattare, beredare eller på andra grunder kan vara ansvariga för ett avgörande eller en åtgärd som berör honom eller henne. Skyldigheten att uppge namn kan i sista hand härledas från 118 § 1 och 3 mom. GL (830/4/02 s. 195).

BJO uppmärksammade en kommuns byggnadstillsynsmyndighet på behandlingen av ärenden som gäller utlämnande av handlingar, med anledning av att klaganden inte på begäran hade fått kopior av bygglovshandlingar (1094/4/02). I ett annat ärende meddelade han för kännedom en kommuns miljövårdsmyndighet och miljövårdssekreterare sin uppfattning om det felaktiga förfarandet då ansökningshandlingar som var framlagda till allmänt påseende inte kunde visas för klaganden på grund av att miljövårdssekreteraren inte fanns på plats (1635/4/01 s. 223). BJO fäste i flera avgöranden uppmärksamhet vid beslut om utlämnande av handlingar. Han ansåg t.ex. att en gymnasiektor med beaktande av 14 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet hade handlat felaktigt vid behandlingen av en abiturients begäran om handlingar (991/4/00).

BJO tog också ställning i flera ärenden gällde också rätttegångars eller rätttegångshandlingars offentlighet, se nedan 21 § GL. Behandlingens offentlighet.

Mötes- och föreningsfriheten (13 § GL)

I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna preciserades bestämmelserna om mötes- och föreningsfriheten. Också demonstrationsrätten och

den fackliga föreningsfriheten tryggades uttryckligen. I samband med föreningsfriheten nämns också rätten att inte höra till föreningar, dvs. den negativa föreningsfriheten.

BJO RAUTIO ansåg det vara problematiskt att poliser som under sin fritid marscherade genom Helsingfors i ett demonstrationståg var i klädda sina tjänstedräkter då de utövade sin föreningsfrihet. Om det förekommer störningar vid sådana massmöten kan det vara mycket svårt att skilja ordningspoliser som är i tjänst från deras demonstrerande kolleger (149/4/01).

Rösträtten och rätten till inflytande (14 § GL)

De politiska rättigheterna, dvs. rätten att delta i val och i annan samhällelig verksamhet, uppfattas allt tydligare som grundläggande rättigheter för den enskilda individen. I samband med fri- och rättighetsreformen togs bestämmelser om rätten till politiskt deltagande uttryckligen in i grundlagen. Rösträtten gäller endast personer som nämns i grundlagen, t.ex. vid statliga val endast finska medborgare. För det allmänna har dessutom uppställts skyldigheten att främja den enskilda individens möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och påverka beslut som gäller honom eller henne själv.

JO PAUNIO betonade i ett avgörande att åtgärder som påverkar en röstareshs vilja kränker den fria rösträtten, oberoende av om åtgärderna vidtas av obetänksamhet eller av oaktsamhet. Rösträtten vid statliga och kommunala val är en central rättighet som tryggas i grundlagen och vars betydelse som en av demokratins hörnstenar understryks också av det faktum att dess fria utövande tryggas genom straffbestämmelser (2311/4/00 s. 86).

Egendomsskyddet (15 § GL)

I den tolkningspraxis som den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter Europarådets människorättskonvention har gett upphov till tillämpas en bred prövning marginal när det gäller egendomsskyddet, men detta har inte varit ägnat att försvaga motsvarande skydd på det nationella planet. Egendomsskyddet har av tradition varit starkt i vår nationella rättspraxis.

BJO RAUTIO hänvisade till statsmaktens skyldighet att trygga bl.a. egendomsskyddet då han uppmärksammade polisen på skyddet av en krockskadad bil och egendom som fanns i den, i en situation där ägaren inte själv kunde skydda sin egendom (595/4/00 och 1441/4/00 s. 105). Det var fråga om samma princip i en situation där det varit nödvändigt att ta en person i förvar för att möjliggöra en vräkning, med påföljd att dennes bohag stått en natt under bar himmel (312/4/01 s. 105). BJO ansåg också att den bristfälliga regleringen av det i utskökningspraxis vedertagna förfarandet att omhänderta material som behövs för utredning av utmätningsbar egendom är problematisk i synnerhet när det är fråga om material som tillhör utomstående, såväl med beaktande av skyddet för privatlivet som tryggas i 10 § GL som med avseende på 15 § GL om egendomsskydd (262/4/00 s. 122).

Kulturella rättigheter (16 § GL)

Enligt grundlagen har alla rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning, som en subjektiv grundläggande rättighet. Dessutom skall det allmänna säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet få även annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv. Till denna del är det inte fråga om en subjektiv rättighet utan om det allmännas skyldighet att skapa förutsättningar så att alla kan utbilda och utveckla sig, var och en enligt sin förmåga och enligt sina behov. Enligt grundlagen tryggas också vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet.

JO PAUNIO behandlade i ett avgörande handikappade barns rätt till undervisning. Hon betonade att det allmänna skall trygga en sådan inlärningsmiljö och sådana hjälpmedel samt assistenter för ett handikappat barn att det kan åtnjuta den undervisning som det har rätt till enligt grundlagen. Också enligt artikel 23 i konventionen om barnets rättigheter erkänns handikappade barns specialbehov. Det allmänna kan säkerställa ett barns grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter genom att upprätta och följa upp sådana personliga planer som avses i lagen om grundläggande utbildning (2644/4/00, 1812/4/00 s. 146 och 1846/4/00 s. 146). JO betonade också att en viktig förutsättning för att rätten till grundläggande utbildning skall kunna förverkligas är att studiemiljön är trygg på det sätt som förutsätts i 29 § i lagen om grundläggande utbildning (544/4/01 s. 177).

Rätten till eget språk och egen kultur (17 § GL)

Utöver finska och svenska språkets jämlika ställning som landets nationalspråk tryggar grundlagen också samernas, romernas och andra gruppers språkliga och kulturella rättigheter. Inom laglighetsövervakningen har det i fråga om de språkliga rättigheterna betonats att jämlikheten mellan språkgrupperna är faktisk och inte bara formell.

De språkliga rättigheterna ansluter sig till flera andra grundläggande rättigheter, i synnerhet jämlikhet, ytt-randefrihet, undervisning, näringsfrihet samt en rättvis rättegång och god förvaltning. I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna utsträcktes skyldigheten att tillgodose landets finsk- och svenskspråkliga befolknings kulturella och samhälleliga behov på enahanda grunder till att gälla "det allmänna" i sin helhet, inte enbart staten. Med den fortgående strukturomvandlingen och privatiseringsutvecklingen inom förvaltningen kan man förutspå att denna utvidgning kommer att ha en avsevärd betydelse.

JO PAUNIO betonade i ett avgörande att syftet med grundlagens och språklagens bestämmelser dels är att uppnå formell jämlikhet mellan landets finsk- och svenskspråkiga befolkning, dels att dessa befolkningsgrupper också i praktiken skall bemötas jämlikt. Det var fråga om att en stads patientombudsman inte hade tillräckliga kunskaper i svenska för att klara av sina tjänsteåligganden på detta språk (2600/4/00 s. 235).

BJO RAUTIO uppmärksammade en polisinrättning på att dess svenskspråkiga kundbetjäning per telefon varit bristfällig (2870/4/00 s. 235). Vidare uppmärksammade han Banförvaltningscentralen på skyldigheten att också under tillfälliga trafikarrangemang informera både på finska och på svenska (588/4/99 s. 236).

Rätten till social trygghet (19 § GL)

De viktigaste sociala rättigheterna tryggas i 19 § GL. Enligt bestämmelsen har alla rätt till sådan oundgänglig försörjning och omsorg som behövs för ett människovärdigt liv. I särskilt nämnda sociala risksituationer garanteras dessutom var och en rätt att få sin s.k. grund-

läggande försörjning tryggad. Det allmänna skall också, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster. I paragrafen nämns särskilt det allmännas skyldighet att främja befolkningens hälsa samt att stödja familjerna så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt och likaså vars och ens rätt till bostad.

En stor del av de klagomål som inkommer till justitieombudsmannen gäller social- och hälsovårdsmyndigheterna. Bestämmelserna om de grundläggande sociala rättigheterna har sålunda en central betydelse för justitieombudsmannens arbete. Fri- och rättighetsreformen har inneburit nya prioriteringar när det gäller laglighetsövervakningen av den sociala tryggheten. Tidigare var det i stor utsträckning frågan om uppföljning av att förfarandet var korrekt. De nya rättigheterna i grundlagen emellertid har medfört skyldigheter för det allmänna även i fråga om den materiella sociala tryggheten. Därför kan ställningstagandena inom laglighetsövervakningen numera utsträckas också till frågor som gäller den sociala trygghetens materiella innehåll.

RÄTTEN TILL OUNDGÄNGLIG FÖRSÖRJNING OCH OMSORG

Utkomststödet kan betraktas som en garanti för sådan oundgänglig försörjning och omsorg som behövs för ett människovärdigt liv enligt 19 § 1 mom. GL, till den del som det är fråga om ekonomisk trygghet. JO PAUNIO konstaterade att en ansökan om utkomststöd inte får förkastas enbart på den grunden att sökanden inte har något giltigt uppehållstillstånd, utan stödbehovet måste prövas individuellt i det enskilda fallet (1643/4/00 s. 131). JO ansåg också att som den persons inkomster som ansöker om utkomststöd inte kan beaktas inkomster som hänför sig till månader som föregår ansökan, om det inte kunde påvisas att sökanden fortfarande hade tillgång till de ifrågavarande inkomsterna eller om det inte var fråga om sådan periodisering av inkomsterna som avses i lagen om utkomststöd (1677/4/01). JO konstaterade att då utkomststöd fastställs kan det anses att endast sökanden och dennas minderåriga barn hör till familjen. En utkomststödskalkyl vari utöver klagandens inkomster och utgifter dessutom beaktades klagandens fullvuxna sons inkomster och utgifter var sålunda inte förenlig med lagen om utkomststöd (2610/4/00).

Den som en grundläggande rättighet tryggade rätten till oundgänglig försörjning är avsedd att vara sekundär och att tillämpas först i det fall att en person inte kan försörja sig med eget arbete eller genom andra personers omsorger. Av grundlagen framgår emellertid inte entydigt när en person inte anses kunna skaffa sig oundgänglig försörjning. I ett ärende förkastades klagandens ansökan om utkomststöd eftersom denne inte hade vidtagit vederbörliga åtgärder för att avsluta sin företagsverksamhet, vilket utgjorde ett hinder för beviljande av arbetsmarknadsstöd. JO ansåg att utkomststodsmyndigheterna visserligen hade avgjort ärendet inom ramen för sin prövningsrätt, men att man i ärendet hade kunnat komma till ett annat slutresultat och beviljat utkomststöd antingen till fullt belopp eller nedsatt i enlighet med 10 § i lagen om utkomststöd (743/4/00).

Det är särskilt viktigt att ansökningar om utkomststöd behandlas snabbt då det är frågan om en sådan oundgänglig försörjning som avses i 19 § 1 mom. GL. I synnerhet i en sådan situation är det med tanke på den materiella rätten viktigt att få ett snabbt beslut. JO ansåg att en behandlingstid på 1,5 månader var alltför lång i ett utkomststödsärende (1314/4/00). Hon konstaterade också att sökanden i ett utkomststödsärende utan dröjsmål borde ha givits ett motiverat skriftligt beslut då tidsfristen för komplettering av ansökan hade gått ut (1949/4/00).

JO tog också ställning i ett ärende som gällde behandlingstiden hos en besvärinstans. Hon ansåg att behandlingstiden för utkomststödsbesvär hos förvaltningsdomstolen var alltför lång då behandlingen hade tagit ett år och tio månader i anspråk (1206/4/01). Hon uppmärksammade också den omständigheten att ett ärende som förvaltningsdomstolen återförvisat till en nämnd för behandling skall behandlas utan dröjsmål. JO ansåg att den nya behandlingstiden på över två månader var alltför lång (2834/4/00).

RÄTTEN TILL GRUNDLÄGGANDE FÖRSÖRJNING

Också i ett antal avgöranden som gällde rätten till grundläggande försörjning framhöll JO PAUNIO vikten av att ansökningar och besvärshandlingar behandlas snabbt. Hon kritiserade en arbetslöshetskassa för att den hade givit beslut som gällde klagandens rätt till dagpenning för september månad först i juni följande år (1334/4/00) och en

annan kassa för att den inte hade behandlat en ansökan om dagpenning inom en månad, vilket kassan själv hade lovat (2724/4/00). JO ansåg att prövningsnämndens behandlingstid på ca ett år för sjukdagpenningens besvär var alltför lång (661/4/00).

RÄTTEN TILL TILLRÄCKLIGA SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSTJÄNSTER

JO PAUNIO inspekterade åren 2000–2001 alla statens skolhem. Utgående från sina iakttagelser under dessa inspektioner betonade hon de skolhemsplacerade barnens rätt till tillräckliga mentalvårdstjänster. Hon ansåg det vara nödvändigt att barnen under den tid de är skolhemsplacerade snabbt kan erbjudas de tjänster som de behöver vid närmaste enhet som producerar mentalvårdstjänster samt att skolhemmens egen barn- och ungdomspsykiatriska sakkunskap utökas. Det är fråga om barnens grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter, som är baserade på 19 § 3 mom. GL samt på 24 § konventionen om barnets rättigheter (3170/2/01 s. 148).

I ett klagomålsärende som gällde ordnandet av specialiserad sjukvård inom Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt betonade JO att kommunen enligt lagen om specialiserad sjukvård skall dra försorg om att dess invånare får den specialiserade sjukvård som de behöver. Härav följer att kommunen i sin budget skall reservera anslag dels för brådskande vård och dels också för annan nödvändig specialiserad sjukvård. Vårdköer är i och för sig tillåtna enligt lagen, om patienterna inte är i behov av brådskande vård. Den omständigheten att en patient som hänvisats till en vårdkö måste vänta oskäligt länge på behandling kan emellertid betyda att kommunen inte på vederbörligt sätt har uppfyllt sin skyldighet att ordna service, vilket innebär att invånarnas rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster inte tillgodoses på det som avses i grundlagen (488/4/00 s. 160).

JO hänvisade också till kommunens skyldighet att för sina invånare ordna tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster i ett antal ärenden där sjukhuspatienter varit tvungna att vänta oskäligt länge på behandling. I ett fall hade en patient som hade kraftiga magsmärtor varit tvungen att vid sjukhusets jourenhet vänta över tre timmar på läkarundersökning och behandling, bl.a. på smärtstillande medicinering (1920/4/00). I ett annat fall hade en patient på ett centralsjukhus varit tvungen att vänta fyra dagar

på att få sitt brutna ben opererat. Den enda mat han fick under tiden var ett morgonmål (245/4/00).

I ett ärende som gällde tandregleringsvård för barn konstaterade JO att en samkommun för folkhälsoarbetet inte kunde undanta barn som var födda ett visst år från sitt ansvar att ordna tandregleringsvård. Sådana tjänster måste tillhandahållas då patientens hälsotillstånd förutsätter det (2530/4/99 s. 155). En kommun kunde inte heller undandra sig sitt ansvar för att ordna tandregleringsvård för barn på den grunden att behandlingen inte kunde utföras vid kommunens hälsovårdscentral. Kommunen borde i så fall ha ordnat tandregleringsvården på något annat sådant sätt som avses i lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården (1909/4/99).

I ett ärende som gällde färdtjänst för gravt handikappade underströk JO att lagens bestämmelser också inom förvaltningen skall tolkas på ett positivt sätt i förhållande till de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna. Resurserna skall inriktas på så att de lagstadgade socialtjänster som avses i 19 § 3 mom. GL förverkligas också i praktiken. Hon ansåg det inte vara lagstridigt att ordna färdtjänsten såsom gemensamma transporter, men betonade att om en person på grund av sitt handikapp eller av någon annan motiverad orsak inte kan använda färdtjänst som har ordnats i enlighet med kommunens beslut, måste kommunen ordna färdtjänsten på ett sätt som motsvarar den handikappades individuella behov (2118/4/00 s. 130).

BJO JÄÄSKELÄINEN betonade att försvarsmakten enligt lagen ansvarar för beväringarnas hälsa under tjänstgöringstiden. Han meddelade för kännedom Huvudstaben att det i samband med inspektionerna konstaterats mögelproblem i vissa kaserner (2142/4/01 s. 174).

Ansaret för miljön (20 § GL)

En livsduglig miljö är en förutsättning för att praktiskt taget alla andra grundläggande rättigheter skall kunna tillgodoses. Rätten till en hälsosam miljö kan numera betraktas som en internationell mänsklig rättighet. I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna intogs denna rättighet i grundlagen. Rättigheten består av två delar: för det första bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet och för det andra skall det allmänna verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en

har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön.

BJO JÄÄSKELÄINEN ansåg det vara problematiskt att i stället för officiella snöskoterleder enligt terrängtrafiklagen får anläggas motsvarande, inofficiella snöskoterrutter enbart med markägarens tillstånd. Detta undergräver medborgarnas möjligheter att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön, eftersom anläggandet av inofficiella snöskoterrutter inte förutsätter överklagbara beslut (1839/4/01 s. 230).

Rättsskyddet (21 § GL)

Med rättsskydd avses i detta sammanhang närmast det s.k. processuella eller procedurmässiga rättsskyddet, dvs. envars rätt till rättskipnings- och förvaltningstjänster som uppfyller vissa kvalitativa minimikrav. Det är med andra ord frågan om rätten till en rättvis rättegång och god förvaltning.

Förebilden till bestämmelsen om rättsskyddet i grundlagen är artikel 6 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter, även om den inhemska grundlagsbestämmelsen har ett betydligt bredare tillämpningsområde. Den omfattar nämligen inte enbart domstolarnas rättskipning utan också myndigheternas förvaltningsförfarande. Bestämmelsen avser sålunda den allmänna rätten till en god förvaltning.

I Finlands rättsordning har garantierna för en god förvaltning förankrats i 21 § GL. En internationell jämförelse visar att det är relativt sällsynt att rättsskyddet i anslutning till myndighetsförfarandet överhuvudtaget uppfattas som en grundläggande rättighet. Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter innehåller, till åtskillnad från den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter, också en bestämmelse om god förvaltning.

Utmärkande för det finländska systemet är att det ingår i till en tjänstemans allmänna tjänsteplikter, som är förenade med straffhot, att iakttä principerna om en god förvaltning till den del som dessa framgår av "stadganden och föreskrifter som skall iakttas vid tjänsteutövning". Straffhotet utsträcks emellertid inte till avvikelser från principen om en god förvaltning i det fall att gärningen enligt strafflagens definition "är ringa bedömd som en helhet". Inom denna (icke-kriminaliserade) gråzon har justitieombudsmannens laglighetsövervakning en särskilt stor betydelse.

Justitieombudsmannens övervakning sträcker sig dessutom till organ som sköter offentliga uppdrag och vilkas anställda inte har tjänsteansvar.

Rättsskyddet i samband med myndighetsförfarandet har av tradition utgjort ett kärnområde för laglighetsövervakningen. Det faller sig sålunda naturligt att uttryckligen frågor som gäller en rättvis rättegång och god förvaltning har ägnats avsevärd uppmärksamhet från justitieombudsmannens sida. De aspekter på en rättvis rättegång och god förvaltning som behandlas nedan har varit aktuella i justitieombudsmannens arbete under verksamhetsåret.

RÄTTEN ATT FÅ SIN SAK BEHANDLAD AV EN MYNDIGHET

Enligt 21 § GL har var och en rätt att få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Ordet "behandlat" skall i detta sammanhang förstås i vid bemärkelse. Det behöver inte vara fråga om ett ärende som formellt hör till en myndighets behörighet. Justitieombudsmannen får ofta ta emot klagomål över att en myndighet inte besvarar en begäran eller förfrågan som har riktats till den. Ofta är det frågan om en parts rätt att få ett överklagbart beslut eller om lagligheten av en myndighets besvärslöshet. Justitieombudsmannen har också upprepade gånger betonat att principen om en god förvaltning innebär att myndigheterna inom en skälig tid skall besvara sakliga förfrågningar och brev.

Enligt JO PAUNIOS uppfattning var en i kyrkoordningen ingående bestämmelse, enligt vilken ett beslut om att ett tillsättningsförfarande förfaller inte kan överklagas, inte tillfredsställande med avseende på en sökandes rättssäkerhet. Enligt JO:s uppfattning stod bestämmelsen eventuellt i konflikt med 21 § 1 mom. GL (1045/4/00 s. 238).

JO uppmärksammade en miljö- och räddningsnämnd på att klagandens brev till nämnden borde ha behandlats som ett yrkande på en byggnadstillsynsåtgärd. Ett överklagbart beslut borde ha givits med anledning av brevet (146/4/00 s. 219). Hon betonade myndigheternas skyldighet att ge överklagbara beslut också i följande ärenden:
- myndighetshandlingar

(1027/4/00, 1451/4/00, 2396/4/00)

- beviljande av utkomststöd (2123/4/00)
- upptagande av ett ersättningsärende till ny behandling efter att försäkringsdomstolen överfört ärendet till Trafikförsäkringscentralen (899/4/00 s. 140) samt
- läkemedlersättning enligt sjukförsäkringslagen (1534/4/00).

Behandlingen av ärenden innefattar skyldigheten att besvara brev som riktats till myndigheter. JO riktade kritik för försummelse av denna skyldighet mot en ledande läkare (1647/4/00) och mot arbetsministeriet (1964/4/00).

BJO RAUTIO tog ställning till ett fall där en person utan att ha gjort någon anmälan i samband med ett förhör påstod att en polisman gjort sig skyldig till brott. Enligt BJO:s åsikt borde polismannen ha frågat om den som framförde påståendet om han ville göra en anmälan eller vilken hans avsikt var. Samtidigt borde för honom ha utretts innebörden av olika alternativ, för att han skulle kunna fatta ett motiverat beslut (2563/4/00 s. 105). I ett annat fall ansåg BJO att polisen inte borde ha avslutat förundersökningen utan att sända ärendet till åklagaren för prövning (901/4/01). I ett ärende (166/4/01) uppmärksammade BJO polisen på att det i en oklar situation hade varit skäl att utreda händelseförloppet noggrannare, uttryckligen om det fanns anledning att misstänka att en våldtäkt hade begåtts och om polisen hade anledning att inleda förundersökning.

BJO ansåg vidare att ett beslut om att förkasta en sökandens ansökan eller avvisa den utan prövning gäller sökandens rätt såtillvida att den till förutsättningarna för en rättvis rättegång hörande rätten att få sin sak behandlad av en domstol måste säkerställas. Till ett överklagbart beslut måste också fogas en besvärsgenläggning (1971/4/99 s. 121). BJO uppmärksammade Utlänningsverket på att i en vederbörlig behandling av ärenden ingår också att registrera besluten och se till att de delges (808/4/01). BJO ansåg att en tingsrätt hade förfarit lagstridigt då den inte hade behandlat klagandens brev om befrielse från expeditionavgift som ett rättelseyrkande, vilket hade lett till att klaganden hade gått miste om möjligheten att hänskjuta rättelseyrkandet till länsrätten för prövning (954/4/01).

BJO JÄÄSKELÄINEN kritiserade en tingsdomare för att denne inte hade avgjort en begäran om fri rättegång (2274/4/00). BJO kritiserade en bataljonskommendör för att denne inte hade fattat ett uttryckligt skriftligt beslut med anledning av en fredsbevarares klagomål, trots

att militära disciplinförordningen hade förutsatt detta (1007/4/00 s. 171). Vidare ansåg BJO att en vägsektion borde ha fattat ett separat beslut om att behandlingen av ett ärende förfallit och delgivit klaganden beslutet (1738/4/00 s. 230).

RÄTTSSKYDDETS EFFEKTIVITET

I tolkningspraxis när det gäller artiklarna 6 och 13 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter betonas kravet på rättsskyddets effektivitet. Det är för det första viktigt att samhällets rättsskyddstjänster kan anlitas av alla som behöver sådana. Det räcker inte heller att en domstol eller någon annan myndighet behandlar och avgör ett ärende. Det allmänna skall också se till att lagakraftvunna beslut iakttas och att de vid behov kan verkställas.

Möjligheten att överklaga beslut är en väsentlig del av rättsskyddsmaskineriet. Rätten att söka ändring får inte bli en skenbar, kosmetisk rättsskyddsgaranti utan den måste också vara effektiv. I många fall har det varit fråga också om att en myndighet borde ha gett besvärsgenläggning eller åtminstone tillräcklig information om hur ändring söks.

Enligt principen om god förvaltning räcker det inte alltid enbart att konstatera att en myndighet har begått ett fel. För att rättsskyddet skall vara effektivt bör man uppställa huvudregeln att det allmänna på ett eller annat sätt skall kompensera medborgare som har blivit lidande på grund av en myndighets fel. Justitieombudsmannen har sålunda i några fall rekommenderat att en myndighet som har begått fel skall ersätta skadan eller olägenheten på ett eller annat sätt. I allmänhet har dessa rekommendationer följts.

Folkpensionsanstalten hade i 15 års tid betalat alltför liten pension till klaganden. När felet rättades ledde detta till negativa beskattningspåföljder för klaganden. JO ansåg att myndighetens fel inte hade fått leda till negativa ekonomiska konsekvenser för förmånstagaren. Myndigheten borde i samråd med förmånstagaren utreda konsekvenserna av sitt fel och anvisa förmånstagaren att handla så att de negativa konsekvenserna kunde minimeras (2658/4/00 s. 138).

JO PAUNIO ansåg att en kommun inte kan vägra verkställa förvaltningsdomstolens beslut om anordnande av handikappservice på den grunden att kommunen ansökt

om besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen (1636/4/00 s. 133).

BJO RAUTIO ansåg det vara synnerligen problematiskt att det i utskönlagslagen inte finns några bestämmelser som innebär att en part faktiskt kan utnyttja sin besvärsmätt i situationer där de medel som influitt genom en utskönlagsåtgärd skall redovisas till borgenären innan besvären prövas. I ett sådant fall avvisar domstolen besvären utan prövning (1627/4/99 s. 118). BJO uppmärksammade också utmätningssmannen på en parts rätt att få ett motiverat invändningsbeslut (1856/4/00).

BJO JÄÄSKELÄINEN uppmärksammade en kommuningenjör på att om en avfallsinnehavare har ansökt om befrielse från organiserad avfallstransport får avfallsinnehavaren inte utöver en EKO-avgift påföras en avfallsavgift innan ansökan om befrielse har avgjorts (2503/4/00 s. 216).

SKÄLIG BEHANDLINGSTID

Enligt 21 § GL skall ett ärende behandlas av en behörig myndighet "utan ogrundat dröjsmål", medan artikel 6 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter föreskriver att rättegången skall hållas "inom skäligen tid". Justitieombudsmannen anser att dessa bestämmelser i första hand avser en principiell förpliktelse: i samtliga ärenden skall en så snabb behandling som möjligt eftersträvas. Justitieombudsmannen har därför ofta i vägledande syfte gjort myndigheterna uppmärksamma på denna princip, även när det inte i det konkreta fallet har varit frågan om ett förfarande som kan betecknas som ett egentligt brott mot tjänsteplikten.

Justitieombudsmannen har från fall till fall försökt utreda vad dröjsmålen har berott på och i många fall också rekommenderat förbättringsåtgärder eller åtminstone uppmärksammat en högre myndighet på att resurserna är bristfälliga. Justitieombudsmannen har betonat bl.a. att enbart en hänvisning till "den allmänna arbetssituationen" inte räcker som förklaring när skäliga behandlingstider överskrids.

JO PAUNIO kritiserade en av Folkpensionsanstaltens lokalbyråer för att behandlingen av rehabiliteringsansökningar hade tagit sju och elva månader i anspråk samt för att byrån inte hade underrättat en sökande om att dennas ansökan hade överförts till försäkringsdistriktets stödgrupp (1297/4/01). JO kritiserade också en kom-

muns grundtrygghetsnämnd för att behandlingen av ett handikappserviceärende som förvaltningsdomstolen hade återförvisat till nämnden för ny behandling hade tagit över sex månader i anspråk (2073/4/00). JO kritiserade en hälsovårdscentrals mentalvårdsenhet för att klaganden hade fått vänta åtta månader på att få ett svar på sitt brev (1293/4/01).

JO kritiserade de exceptionellt långa behandlingstiderna i följande ärenden: behandlingen av ett ärende som gällde utkomststöd för hjälpmedel hade tagit nästan tre år i anspråk (1674/4/00), behandlingen av ett ärende som gällde registrering av specialkompetens för psykologer hade tagit nästan sju år i anspråk (1501/4/00) samt behandlingen av en ansökan som av misstag blivit lagd på fel ställe hade tagit över ett år i anspråk (2810/4/00).

JO uppmärksammade Patientförsäkringscentralen och Rättsskyddscentralen för hälsovården på att behandlingen av ett ärende inte i onödan får dra ut på tiden av den anledningen att utomstående sakkunniga anlitas (958/4/01 och 2412/4/00). JO ansåg också att en behandlingstid på tre år för en ansökan om medborgarskap var oskäligt lång. Hon uppmärksammade Utlänningsverket på att utlåning av handlingar till en annan myndighet eller till en annan enhet inom samma myndighet inte får förlänga behandlingen av ansökningar om medborgarskap (2588/4/01). JO gav en länsstyrelses kulturavdelning en anmärkning för att behandlingen av ett klagomål hade tagit nästan fyra år i anspråk (1607/4/00). JO uppmärksammade miljöministeriet på vikten av att klagomålsärenden behandlas inom en skäligen tid. Behandlingen av ett klagomål hade tagit nästan sex år i anspråk (1132/4/99).

Under verksamhetsåret behandlade JO också ett antal fall där orsaken till att behandlingen dragit ut på tiden var tillämpningen av EU-lagstiftning eller utredning som måste inhämtas från något annat EU-land. Också i dessa fall betonade JO vikten av att behandlingstiderna inte får vara oskäligt långa. Hon kritiserade försäkringsdomstolen i ett ärende där behandlingen av pensionsbesvär hade tagit närmare två år och tio månader i anspråk (696/4/01). Vidare kritiserade JO en av Folkpensionsanstaltens lokalbyråer för att denna inte utan dröjsmål hade behandlat en ansökan om utkomstskydd med avseende på arbetsmarknadsstöd, eftersom sökanden var i behov av ekonomiskt stöd och det på grund av att blankett E 301 inte hade lämnats in i tid inte kunde utredas om arbetsvillkoret var uppfyllt (2320/4/00).

BJO RAUTIO gav en polischef en anmärkning för att denne hade försummat att utan dröjsmål överföra en ansökan om uppehållstillstånd till Utlänningsverket. Utlänningsverket hade fått handlingarna först efter elva månader. Dessutom gav polischefen sin utredning till BJO först efter den tredje uppmaningen (1258/4/99 s. 100). I flera avgöranden betonade BJO vikten av att förundersökning görs utan dröjsmål, dels med tanke på brottsutredningen och målsäganden dels också för att ingen onödigt länge skall behöva vara misstänkt. Förundersökningens godtagbara längd beror på omständigheterna i det enskilda fallet. En ovillkorlig tidsgräns för förundersökningen uppställer endast åtalspreskriptionen. BJO uppmärksammade polisen på den tid som förundersökningen tagit i anspråk i flera fall (494/2/01 s. 107, 1893/4/00, 2401/4/00, 304/4/01, 717/4/02 och 827/4/02). Också i samband med inspektionerna framkom det att förundersökningstiderna blivit längre och åtminstone i vissa fall tagit oskäligt lång tid i anspråk (se närmare s. 95). BJO uppmärksammade ett ärende där behandlingen av ett vapenlicensärende och delgivningen av ett beslut tagit oskäligt lång tid i anspråk (2019/4/00).

BJO uppmärksammade för framtiden också miljöministeriet på vikten av att klagomål behandlas utan oskäligt dröjsmål (2049/4/01).

BJO JÄÄSKELÄINEN uppmärksammade kommunikationsministeriet på att riksdagen enligt 96 § GL utan dröjsmål skall underrättas om EU-ärenden (35/4/01 s. 209). Han uppmärksammade en TE-centrals landsbygdsavdelning på vikten av att besvärssärenden behandlas utan oskäligt dröjsmål (2773/4/01 s. 229) samt på kravet att i alla skeden behandla ärenden som gäller lantbruksstöd utan dröjsmål (1069/4/99 s. 228). BJO framhöll vikten av att ärenden behandlas utan dröjsmål också i ärenden som gällde en regional miljöcentrals behandling av ett ärende som gällde fastställande av en generalplan (2496/4/02), besvarande av planändringsinitiativ som gällde en gata för kollektivtrafik (136/4/01 s. 217) och en inlösningsförrättning i naturskyddssyfte (30/4/00 s. 220). Till följd av att behandlingen av en brottsskadeansökan hade tagit över tre år i anspråk uppmärksammade BJO för framtiden Statskontoret på den grundlagsenliga skyldigheten att behandla ärenden på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål (1616/4/02).

BEHANDLINGENS OFFENTLIGHET

Principen om rättegångens offentlighet har betydelse inte enbart när det gäller parternas rättssäkerhet. Rättegångens offentlighet är viktig dels för att medborgarna skall få insyn i rättskipningen, dels för att offentligheten främjar medborgarnas förtroende för domstolarna. Av dessa orsaker är det viktigt att allmänheten får tillräcklig information om grunderna för behandling av ärenden bakom stängda dörrar och sålunda kan bilda sig en uppfattning om hur domstolen utövar sin prövningsrätt. BJO JÄÄSKELÄINEN uppmärksammade dessa synpunkter och meddelade en tingsrätt och en hovrätt sin uppfattning om att dessa domstolars beslut om behandling bakom stängda dörrar och sekretessbeläggning av rättegångsmaterial hade motiverats bristfälligt. Han framställde också att justitieministeriet överväger att i den nya lag om rättegångens offentlighet som för närvarande bereds ta in uttryckliga bestämmelser om motivering av domstolsbeslut som gäller offentlighet vid rättegång (779/4/01 s. 74).

BJO ansåg det vara problematiskt att en hovrätt hade den uppfattningen att beslut om sekretessbeläggning av rättegångsmaterial kan fattas utan att parterna hörs (2032/4/00 s. 77).

BJO meddelade för kännedom en tingsdomare som sin uppfattning att en domstols ordförande under exceptionella sammanträdesförhållanden framförallt skall värna om rättegångens offentlighet om det inte har beslutats att behandlingen skall ske bakom stängda dörrar. I samma ärende uppmärksammade BJO justitieministeriet på att säkerheten i sammanträdeslokalerna hör till de grundläggande förutsättningarna för en fungerande rättsvård, såväl med beaktande av de i rättegången deltagande personernas personliga trygghet som med avseende på rättegångens offentlighet (299/4/00 s. 78). BJO ansåg att förfarandet att inte ta in den del av avgörandet som gällde ett utdömt skadestånd i domslutet utan i stället i ett hemligt motiveringsavsnitt, stred mot lagen om offentlighet vid rättegång (1493/4/00 s. 80).

HÖRANDE AV PARTER

Den i 21 § GL ingående bestämmelsen om rätten att bli hörd innebär att parterna i tid skall underrättas om alla för avgörande av deras ärende relevanta utredningar och utlåtanden samt beredas tillfälle att delta i synförrätt-

ningar som har samband med deras ärende. Också själva förfarandet när någon hörs skall uppfylla de krav som lagen föreskriver. Hörandet får inte heller vara en ren formalitet, utan den som hörs skall ges en faktisk möjlighet att uttala sig om ärendet. Hörandet skall vara tillräckligt effektivt och täckande. Principen att parterna skall höras innebär också att en part själv skall informeras om avgöranden som berör honom eller henne innan avgörandena kommer till allmän kännedom.

JO PAUNIO kritiserade Folkpensionsanstaltens lokalbyrå för att den inte hade hört sökanden och den som upprättat en rehabiliteringsplan innan den gav ett beslut som avvek från rehabiliteringsplanen (1974/4/00). JO kritiserade en läroanstalt för att den inte hade berett en studerande tillfälle att bli hörd innan den ansåg att en studerande hade avbrutit sin arbetskraftspolitiska vuxenutbildning (496/4/00 s. 190).

BJO RAUTIO ansåg det vara felaktigt att en polisinrättning inte när den hörde klaganden i samband med ett förar-examensärende hade berett denne tillfälle att ta del av en handling som var relevant för avgörandet (1642/4/02). BJO kritiserade en undersökningsledare för att en misstänkt inte innan förundersökningen avslutades hade hörts med anledning av en ny relevant utredning som inkommit till polisen (2383/4/01).

BJO ansåg vidare att god förvaltningssed förutsatte att en part hörs innan han eller hon förlorar sitt medborgarskap och att en besväransvisning fogas till beslutet (365/4/01 s. 206). BJO kritiserade en hovrätt för att den inte hade berett en part tillfälle att komplettera sina besvär när den avslag en begäran om ordnande av huvudförhandling (3119/4/01 s. 81). Vidare kritiserade han hovrätten för att den, utan att tillräckligt noggrant klarlägga en fånges hälsoillstånd, hade hindrat denne att delta i en rättegång som gällde förvandlingsstraff för böter med motiveringen att fången var berusad (2098/4/00). Vidare kritiserade BJO en tingsrättsnotarie för att denne inte hade berett en sökande tillfälle att yttra sig om yrkandena i en tilläggs-skrivelse (380/4/00), samt uppmärksammade Huvudstaben på vikten av samarbetsförfarandet och i synnerhet på vikten av att de anställda hörs i samband med organisationsförändringar inom försvarsmakten (1455/4/99).

BJO JÄÄSKELÄINEN kritiserade en lagman för att denne hade givit en tredsakod trots att kändanden inte i enlighet med rättegångsbalkens 11 kap. hade fått kallelse till domstolens sammanträde (1793/3/00). Han ansåg det vara problematiskt att hovrätten hade den uppfattningen

att beslut om sekretessbeläggning av rättegångsmaterial kan fattas utan att parterna hörs (2032/4/00 s. 77).

BJO uppmärksammade en regional miljöcentral på att beviljande av undantagslov utanför ett i ansökan angivet outbrutet område skulle ha förutsatt att miljöcentralen först uttryckligen beredde sökanden tillfälle att utreda om denne hade möjlighet att ändra sin ansökan med avseende på byggnadsplatsen (2422/4/00 s. 219). BJO uppmärksammade också bl.a. en TE-centrals landsbygds-avdelning på att var och en enligt grundlagen har rätt att bli hörd i sitt ärende (1069/4/99 s. 228).

MOTIVERING AV BESLUT OCH MYNDIGHETSSPRÅKETS TYDLIGHET

Justitieombudsmannen får ofta klagomål om att myndigheternas avgöranden är svårbegripliga och bristfälligt motiverade. Medborgarna nöjer sig inte längre med att få höra slutresultatet av en förvaltningsmyndighets eller en domstols avgörande. De har också rätt att få veta hur och på vilka grunder beslutet har tillkommit. Av beslutsmotiveringen skall framgå vilka huvudsakliga fakta samt bestämmelser och föreskrifter som ligger till grund för det. Beslutsmotiveringarna skall vara så utformade att av dem entydigt framgår vederbörandes rättigheter och skyldigheter. Besluten skall också språkligt vara så utformade att de är så begripliga som möjligt. Samma krav gäller för lag- och myndighetsspråket överhuvudtaget.

Att beslut skall motiveras är inte i sig något nytt, men under de senaste åren har man börjat ställa större krav i detta avseende. Motiveringskravet gäller inte enbart rättskipnings- och förvaltningsbeslut utan det kan även utsträckas till att gälla myndigheternas övriga uttalanden, underrättelser och meddelanden. Tydligt motiverade ställningstaganden utgör ett viktigt element i all god förvaltning.

JO PAUNIO betonade myndigheternas skyldighet att motivera sina beslut och ställningstaganden bl.a. i följande fall: ett handikappat barns rätt till skolgångsbiträde (2644/4/00), en familjerådgivning vägrade ge ett utlåtande (2155/4/00), hörande av ett 14-årigt barn i en vårdnadstvist (2432/4/00), ersättande av vårdåtgärder såsom trafikskada (899/4/00 s. 140) samt ett studie-stödsbeslut varav inte framgick orsaken till att studierna inte ansågs berättiga till studiestöd (2184/4/01). JO kritiserade Patientskadenämnden för att den inte hade pre-

ciserat sitt utlåtande så som en god förvaltning förutsatte (2304/4/00). I ett avgörande betonade JO att språket i myndigheternas handlingar skall vara sakligt, tydligt och begripligt. Saklighetskravet innebär enligt JO:s åsikt bl.a. att kränkande eller nedsättande ord och uttryck inte får användas om klienter (1163/4/00).

Pensionsnämnden, prövningsnämnden och försäkringsdomstolen hade förkastat besvär som gällde en ansökan om invalidpension, med hänvisning till motiveringarna i pensionsanstaltens beslut. JO ansåg att det i och för sig är möjligt att hänvisa till pensionsanstaltens motiveringar, men nya påståenden som framförts i besvärinstanser förutsätter motiverade ställningstaganden (2026/2/00 s. 139 och 2746/4/01).

BJO RAUTIO kritiserade polisens beslutsmotiveringar särskilt i fall där någon förundersökning inte gjorts. Det hade enligt hans uppfattning varit skäl att motivera besluten mera exakt och att även ange med stöd av vilken bestämmelse de fattats, bl.a. i klagomålen 2484/4/00, 2770/4/00, 304/4/01 och 1360/4/01. BJO ansåg att motiveringarna till beslut om avslutande av förundersökningen var bristfälliga i ärendet 229/4/01. I ett fall hade en kommissarie försummat att foga en besvärсанvisning till sitt beslut (1431/2/02 s. 104). BJO kritiserade också en polisinrättning för att den per telefon brukade underätta sökande om att de fått avslag på sin ansökan om vapenlicens och först om en sökande uppgav att han skulle överklaga beslutet upprätta ett egentligt skriftligt beslut (2019/4/00).

I flera fall hade en part inte underrättats om polisens avgörande, närmast i ärenden som gällde avbrytande eller avslutande av förundersökning (bl.a. 195/4/02 s. 109, 367/4/99, 2089/4/99, 2401/4/01, 229/4/01 och 449/4/01). Lagen ger i och för sig möjlighet till ett sådant förfarande, men endast om det anses onödigt att meddela om saken. BJO gjorde i de ovan nämnda fallen en annan bedömning av informationsbehovet än polisen.

BJO underrättade en fängelsedirektör om vikten av att vederbörligen motivera ett negativt permissionsbeslut, eftersom han i sitt beslut tagit ställning endast till en av de grunder som nämndes i ansökan (1274/4/01 s. 94). BJO uppmärksammade också en fängelseläkare på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet när utredningar ges till justitieombudsmannen samt på att anvisningar och ordinationer om en patients medicinerings skall vara så utförliga att det inte uppstår ovisshet om syftet med dem (2627/4/01 s. 92).

Vidare ansåg BJO att även om det i lagen och förordningen om parkeringsbot inte ställs några stränga krav på motiveringar är det skäl att på en betalningsuppsmaning skriva samtliga för avgörande relevanta omständigheter på ett sådant sätt att mottagaren omedelbart får besked om dem (1325/4/00 s. 187). Han meddelade rektorn för en yrkeshögskola som sin uppfattning att yrkeshögskolans examensnämnd enligt principen om en god förvaltning borde ha motiverat sitt beslut med anledning av en studerandes rättelseyrkande (2649/4/00).

BJO anmärkte på motiveringarna också i följande fall:
- orsaken till att ett barn hörs vid rättsens sammanträde skall anges i sammanträdesprotokollet (2432/4/00)

- beslutsmotiveringen i ett parkeringsbotsärende var tolkbar (2058/4/00)

- meritjämförelsen var bristfällig i ett ärende som gällde tillsättning av en juristtjänst vid en magistrat (2225/4/00)

BJO JÄÄSKELÄINEN gav en tingsrätts lagman en anmärkning för att denne inte hade motiverat en dom så som lagen förutsatte samt för att domen var behäftad också med andra fel (464/4/00 s. 83). Han kritiserade också domstolarnas bristfälliga beslutsmotiveringar i samband med behandling av mål bakom stängda dörrar (779/4/01 s. 74) samt uppmärksammade bl.a. en TE-centrals landsbygdsavdelning på vars och ens grundlagsenliga rätt att få ett motiverat beslut i sitt ärende (1069/4/99 s. 228).

OMSORGSFULLHET VID BEHANDLING AV ÄRENDEN

Korrekt behandling av ärenden innebär också en allmän omsorgsplikt. Myndigheterna skall grundligt reda ut de ärenden som de behandlar samt iakttä gällande bestämmelser och föreskrifter.

JO PAUNIO ansåg att socialförvaltningen i ett utlåtande till en tingsrätt borde ha preciserat en hänvisning till uppgifter som lämnats av privatpersoner, ifall dessa var relevanta för det ärende som behandlades, eller inte överhuvudtaget nämnt uppgifterna om dessa var betydelselösa (737/4/00, se s. 145). JO betonade att om en socialarbetare förmedlar budskap mellan föräldrar skall socialarbetaren, som är medveten om konflikter mellan parterna, förvissa sig om att dessa inte missförstår meddelandena (2010/4/00).

JO betonade också att en myndighet skall behandla frågor som gäller skriftliga handlingar så att den tar separat ställning till varje begärd handling (1699/4/00 och 1775/4/00 s. 159). Hon kritiserade prövningsnämnden för att den av misstag hade sänt en granskningsbegäran till en annan av Folkpensionsanstaltens lokalbyråer än den avsedda (1958/4/00) och vissa av Folkpensionsanstaltens lokalbyråer för att de hade försummat att registrera läkarintyg som en pensionstagare sänt in, för att handlingar som klaganden sänt in hade förkommit samt för att en klagande hade beviljats en förmån som en annan person med samma namn hade ansökt om (2353/4/00, 845/4/01 och 1917/4/00). JO kritiserade också en arbetslöshetskassa för att den hade betalat in klagandens dagpenningar på ett konto som denne tidigare använt (1402/4/00). JO uppmärksammade också myndigheterna på vikten av en omsorgsfull behandling av ärenden. Det var fråga om att handlingar hade sänts till fel ställe (1958/4/00 och 594/4/01) eller förkommit (886/4/01).

I ärenden som gällde hälso- och sjukvårdstjänster underströk JO vikten av korrekta och tillräckligt utförliga anteckningar i patientjournalerna. Hon kritiserade en stads social- och hälsovårdsförvaltning för att det inte framgick av en drogberoende patients journal att dennes situation och vårdbehov i något skede varit föremål för en helhetsbedömning. En sådan borde enligt JO:s uppfattning ha gjorts (1798/4/99). Hon konstaterade att tillräckligt utförliga och korrekta anteckningar utgör en garanti för patientens och vårdpersonalens rättssäkerhet samt främjar uppkomsten av ett förtroendefullt vårdförhållande (2544/4/01).

BJO RAUTIO uppmärksammade vikten av att de uppgifter som tas in i förundersökningsprotokoll är korrekta (45/4/01 och 1818/4/02) samt betonade vikten av omsorgsfullhet bl.a. vid sammanställningen av förundersökningsprotokoll (1527/4/01) och vid förvaring av handlingar (449/4/01). Han betonade också vikten av att parterna ges korrekt information (2727/4/01). I ärendet 2157/4/01 underströk han vikten av en noggrann registrering av uppgifter som är relevanta för bedömningen av frågan om en gärningsman blivit tillförlitligt identifierad. I ärendet 493/2/01 kritiserade han en kommissarie som försummat att upprätta teleövervakningsprotokoll och i ärendet 2971/4/01 kritiserade han polisen för underlåtenhet att protokollföra en husrannsakan. I ärendet 555/4/02 hade ett beslag inte upphävts.

BJO kritiserade tullens förfarande i samband med tullkontroll av busspassagerare. I bussen hittades ett parti

cigarretter vilkas ägare inte anmälde sig. Bussen tilläts inte fortsätta resan förrän den skattskyldige hittats eller importskatten betalats. Detta ledde till att de som reste med bussen gemensamt betalade skatten. BJO betonade att enligt 17 § i lagen om förvaltningsförfarande är det myndigheten som är skyldig att utreda ett ärende. Parterna – i detta fall medpassagerarna – kan inte åläggas att utreda vem som är skyldig att betala importskatt (2112/4/00 s. 196). Han kritiserade också tullens förfarande i ett fall som gällde utredning av förutsättningarna för omhändertagande av ett motorfordon (2289/4/99 s. 197). En tjänsteman som utrett klagandens körrätt hade inte vederbörligen beaktat anteckningarna i dennes pass och inte heller berett klaganden tillfälle att framföra sin åsikt om vad hans körrätt grundade sig på.

BJO kritiserade en tingsdomare för att denne glömt att underrätta fängvårdsmyndigheterna om ett häktningsförfordnande (867/4/00). I ett annat fall kritiserade han en tingsdomare för att denne handlat på ett sätt som kränkt åtalsbundenheten då han i en beslutsmotivering hade angivit en grund som ingen av parterna återoppat (787/4/00). Han uppmärksammade en tingsrätt på vikten av omsorgsfullhet, då denna inte för kännedom hade sänt en frånvarande svarande en dom på den adress som senast meddelats tingsrätten (2884/4/01).

BJO JÄÄSKELÄINEN klandrade en hovrätt för att denna i strid med vedertagen praxis inte hade sänt svaranden ett exemplar av domen. Svaranden hade därför gått miste om sin möjlighet att ansöka om besvärstillstånd hos högsta domstolen (2146/4/00). BJO klandrade en tingsrätt för att ljudband som innehöll bevismaterial hade förstörts (779/4/00).

BJO meddelade för kännedom en regional miljöcentral som sin uppfattning att miljöcentralen hade handlat felaktigt då en ansökan registrerades ha inkommit till miljöcentralens filial först då den sedermera hade sänts till miljöcentralens huvudkontor. Registreringstidpunkten hade betydelse för avgörande av vilken lag som skulle tillämpas på ansökan (1749/4/01). BJO uppmärksammade en lantbrukssekreterare på vikten av omsorgsfullhet vid mottagandet av ansökningar om lantbruksstöd (1892/4/00 s. 229). Han meddelade också för kännedom en kommuns lantbruks- och miljönämnd sin uppfattning om delgivningen av ett utnämningsbeslut (1179/4/02).

BJO ansåg att protokollen som gällde verkställighet av en kommunstyrels borgenbeslut inte motsvarade behandlingen av ärendet i kommunstyrelsen och sålunda

inte uppfyllde de grundläggande krav som ställs i kommunallagen och i kommunens förvaltningsstadga i fråga om registreringen och överföringen av information samt vad gäller rättssäkerheten och övervakningsbehoven (341/4/01 s. 185). Också i ett ärende som gällde en kommuns adb-anskaffningar hade man brutit mot bestämmelserna om registrering och överföring av information samt om övervakning av rättssäkerheten, då man gjort anskaffningarna utan något skriftligt beslut av en tjänsteinnehavare (720/4/01 s. 186).

RÅDGIVNINGS- OCH SERVICEPLIKTEN

Till en god förvaltning hör även att myndigheterna inom sitt behörighetsområde ger medborgarna råd. Det är i detta sammanhang inte fråga om råd av rättshjälpskaraktär utan närmast om att informera medborgarna om deras rättigheter och skyldigheter och hur de skall gå till väga för att anhängiggöra ärenden och få sina yrkanden prövade. Myndigheterna skall på eget initiativ rätta till eventuella missförstånd. Till god förvaltning hör också att informera om innehållet i nya lagar och bestämmelser samt överhuvudtaget om den centrala lagstiftningen inom respektive förvaltningsområde. Det är å andra sidan viktigt att myndigheterna är försiktiga i sin rådgivning och beaktar kravet på opartiskhet. De måste också alltid beakta olikheterna mellan fallen. Rådgivningen skall vara tydlig och begriplig. Dessa synpunkter har upprepade gånger framhållits i justitieombudsmannens ställningstaganden.

Serviceprincipen, som också den hör till god förvaltning, förutsätter att myndigheterna informerar medborgarna om de bestämmelser som tillämpas inom respektive förvaltningsområde. JO PAUNIO uppmärksammade denna fråga i ett handikappserviceärende där en stödåtgärd hade kunnat beviljas med stöd av flera olika bestämmelser (1636/4/00 s. 133). Till ett beslut om studiestöd hade enligt hennes åsikt kunnat fogas ett omnämnande om var den studerande kunde få närmare uppgifterna om grunderna för studiestödet. Sakläget har numera rättats till (126/4/00).

Folkpensionsanstalten hade i 15 års tid betalat alltför liten pension till klaganden. När felet rättades ledde detta till negativa skattepåföljder för klaganden. JO ansåg att en myndighets fel inte får leda till negativa ekonomiska konsekvenser för förmånstagaren. Anstalten bör i samråd

med förmånstagaren utreda felets verkningar och ge förmånstagaren anvisningar om hur felets negativa konsekvenser kan minskas (2658/4/00 s. 138).

I sitt utlåtande med anledning av ett klagomål meddelade Statskontoret JO att ansökningsblanketterna för frontveteraners rehabilitering kunde ge upphov till missuppfattning om när läkarintyg skall fogas till ansökan. Statskontoret meddelade emellertid att den ändrat blanketten på ett sätt som enligt JO:s uppfattning var lyckat, eftersom sökanden genom den nya blanketten redan i ansökningsskedet fick reda på principerna för läkarintyg (2370/4/00).

BJO RAUTIO underströk i tre fall att polisen vid behov på eget initiativ skall skydda eller flytta egendom (t.ex. en kollisionsbil) i sådana situationer där den är oskyddad och sålunda blir ett lätt byte för brottslingar (595/4/00, 1441/4/00 och 312/4/01 s. 105). Vidare ansåg han att serviceprincipen förutsätter att myndigheterna på eget initiativ utreder grunderna för dagsböter (332/4/02 s. 104) och besvarar brev (855/4/00).

BJO uppmärksammade utlänningsenheten vid Helsingfors härads polisinspektion på att god förvaltning förutsätter att personer som skall avvisas eller dessas biträden i god tid före avvisningen underrättas om eventuella förändringar i avvisningstidtabellen. Om detta av någon anledning inte är möjligt är det enligt BJO:s uppfattning med tanke på den avvisades rättssäkerhet ett bättre alternativ att skjuta upp avvisningen än att tidigare lägga den (1851/4/00 s. 205). BJO ansåg att rektorn för ett vuxengymnasium inte hade givit en timlärare som väntade att hans anställningsförhållande skulle fortsätta under sommaren tillräcklig information och meddelade för kännedom rektorn som sin uppfattning att principen om god förvaltning skall iaktas också i anställningsärenden (1464/4/00). BJO kritiserade också Tullstyrelsens rådgivning då klaganden frågat på vilken grund ett postpaket som var adresserat till honom hade öppnats. BJO konstaterade att serviceprincipen förutsätter att en tjänsteman i mån av möjlighet informerar också om materiella bestämmelser och praktiska förfaranden inom respektive myndighets förvaltningsområde (2882/4/00 s. 199).

BJO JÄÄSKELÄINEN ansåg att det är ändamålsenligt och förenligt med god förvaltning att i samband med förvaltningsbeslut informera om att besvär över kommunala myndigheters beslut är avgiftsbelagda hos förvaltningsdomstolen. Kommunförbundet sände med anledning av BJO:s framställning ut ett cirkulär där det rekommenderades att

i besvärshandläggningen tas in ett omnämnande om att förvaltningsdomstolens beslut är avgiftsbelagda (2223/4/01 s. 182). BJO ansåg att det vid bedömningen av frågan om nödvändigheten av sådan rådgivning som avses i lagen om förvaltningsförfarande är skäl att beakta frågeställarens förutsättningar att sköta ärendet på egen hand (502/4/00). Öppenhetsprincipen, som hör till god förvaltning, förutsätter enligt BJO:s uppfattning att envar har rätt att på begäran få veta namnen på de tjänstemän som i egenskap av beslutsfattare, beredare eller på någon annan grund eventuellt är ansvariga för ett avgörande eller en åtgärd som gäller honom eller henne. I sista hand kan denna skyldighet härledas från 118 § 1 och 3 mom. GL (830/4/02 s. 195).

Enligt BJO:s åsikt skulle en tingsdomare ha haft en särskild skyldighet att se till att ett vittne som var rädd att konfronteras med svaranden hade upplysts om orsaken till att domstolen, med avvikelse från vad den tidigare uppgivit, trots allt ansåg det nödvändigt att svaranden var närvarande vid vittnesförhöret (2500/4/00 s. 73).

DEN STRAFFPROCESSUELLA RÄTTSSKYDDSGARANTIERN

I artikel 6 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter finns en särskild förteckning över åtalades minimirättigheter. I 21 § GL har minimirättigheterna inte individualiserats på samma sätt.

BJO RAUTIO underströk oskuldspresumptionens betydelse i ett fall där en polis i ett brev som innehöll anvisningar om en brottsanmälan dessutom hade tagit ställning till den ena partens skuld (2455/4/01). Han uppmärksammade oskuldspresumptionen också i ett fall där en polis medan förundersökningen ännu pågick hade underrättat en misstänkt persons arbetsgivare om att den misstänkte använde narkotika (2044/4/00 s. 102). I fråga om anlitande av biträde konstaterade BJO att de i lagen reglerade grunderna för förvägrande av biträde inte skall tolkas extensivt. I ett fall anmälde sig vid förundersökningen en person som biträde för två misstänkta i samma mål (995/4/00). I ett annat fall ansåg BJO att polisen bristfälligt hade motiverat ett avgörande som innebar att huvudmannen inte fick träffa sin advokat på tumanhand före ett förhör (2189/4/00 s. 101). BJO gav en polisman anmärkning för att denne i strid med sanningen för en person som förhördades hade uppgivit att en annan misstänkt i samma ärende redan hade erkänt (1235/2/02 s. 98).

Rättegångens offentlighet är en viktig garanti för parternas, i synnerhet för en brottsmisstänkts rättsskydd, eftersom hemliga rättegångar av tradition har associerats med en risk för godtycke. BJO JÄÄSKELÄINEN tog under verksamhetsåret ställning till flera frågor som gällde rättegångens offentlighet. Dessa ärenden tas upp i avsnitt Behandlingens offentlighet.

2 kap. 1 § i lagen om rättegång i brottmål kan tolkas så att för en misstänkt kan förordnas en försvarare endast för förundersökningen och rättegången, men inte medan åtalsprövningen pågår. BJO konstaterade emellertid att rätten att förbereda sitt försvar och försvara sig med hjälp av ett rättegångsbiträde är en medborgerlig och en mänsklig rättighet och sålunda ett element i en rättvis rättegång. Med beaktande av detta skall det nämnda lagrummet enligt BJO:s åsikt tolkas rättighetsvänligt, vilket innebär att en försvarare kan förordnas också medan åtalsprövningen pågår, åtminstone då behovet av en försvarare kan jämföras med motsvarande behov i förundersöknings- eller rättegångsskedet (1482/4/01 s. 81).

TJÄNSTEMANNAJÄV

Inställningen till jävsfrågorna inom den offentliga förvaltningen har blivit klart strängare. I praktiken är det emellertid svårt att dra en gräns mellan egentliga jävsfall och s.k. "etikettfel", som närmast kan skada förtroendet för myndigheternas opartiskhet.

JO PAUNIO anser att handikapp inte gör en medlem av en kommuns social- och hälsovårdsnämnd jävig att delta i ett principbeslut om bidrag enligt handikappservice-lagen (1301/4/01 s. 134). Hon ansåg inte heller att en försäkringssekreterare vid försäkringsdomstolen var jävig att föredra ett ärende som gällde handlingsoffentlighet, trots att försäkringssekreteraren tidigare hade föredragit ett olycksfallsärende som gällde den person som bett att få handlingen (900/4/01). Däremot ansåg JO att en arbetskraftsbyrås tjänsteman inte borde ha givit ett arbetskraftspolitiskt utlåtande om klaganden eftersom denna arbetade hemma hos tjänstemannen och dennas make med att sköta deras barn. Denna omständighet kunde ge en utomstående anledning att betvivla tjänstemannens opartiskhet (1285/4/00 s. 190). JO ansåg att permanenta sakkunniga vid Rättsskyddscentralen för hälsovården borde undvika situationer där de efter att ha givit sakkunnigutlåtande till Rättsskyddscentralen i ett senare skede av behandlingen av samma ärende deltar i någon annan egenskap (195/4/00).

MYNDIGHETERNAS OPARTISKHET OCH ALLMÄNNA TROVÄRDIGHET

Enligt en regel som har utkristalliserat sig vid den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna räcker det inte med att rättvisa skipas utan det måste även synas att så sker. Också i detta avseende har förvaltningsförfarandet påverkats av artikel 6 i konventionen om de mänskliga rättigheterna och det tänkesätt som den uttrycker i fråga om rättsskipningen. I finländsk rätt kommer detta till uttryck också så att en rättvis rättegång och en god förvaltning nämns i samma grundlagsbestämmelse, dvs. 21 §. Det är i sista hand fråga om att all offentlig maktutövning i ett demokratiskt samhälle skall åtnjuta medborgarnas förtroende.

Trovärdighetskravet gäller dels rättsskyddsmaskineriets strukturer, dels dess funktion i enskilda fall. Domarna skall t.ex. ha en statsförfattningsrättsligt oberoende tjänsteställning och dessutom skall de behandla ärendena opartiskt samt på ett sätt som inger förtroende. Yttre omständigheter får inte ge motiverad anledning att misstänka att en myndighet eller tjänsteman är partisk. Härvid skall beaktas också om tjänstemannens tidigare verksamhet eller särskilda relation till saken enligt en objektiv bedömning kan ge motiverad anledning att betvivla tjänstemannens förmåga att handla opartiskt.

Tjänsteutövningens trovärdighet och förtroendet för dess opartiskhet beror ofta på hur tydligt en persons tjänstemannaroll kan särskiljas från hans eller hennes övriga roller samt från bisysslor och fritidssysselsättningar. En tjänsteman skall avhålla sig från all sådan verksamhet som kan försvaga förtroendet för tjänsteutövningens opartiskhet och objektivitet. En tjänsteman skall om möjligt förebygga också obefogade misstankar mot sina tjänsteåtgärder.

JO PAUNIO granskade under verksamhetsåret bl.a. om medlemmarna i de besvärnsnämnder som behandlar utkomstskyddsärenden var opartiska. Hon konstaterade att höga tjänstemän vid vissa pensionsanstalter var ordförande eller medlemmar i andra systems pensionsnämnder. Även om nämnderna har vidtagit specialarrangemang för att omfördela ärendena på ett sådant sätt att jävssituationer inte uppkommer, kan situationen enligt JO:s åsikt inte anses vara tillfredsställande. Hon uppmärksammade också att vissa tjänstemän är medlemmar i besvärnsnämnderna, dvs. rättsskipare, inom utkomstskyddsområden för vilka de har varit med om att bereda lagstiftningen. JO

anser att den praxis som beskrivs ovan inte är ägnad att främja förtroendet för utkomstskyddets besvärssystem (274/2/01).

JO ansåg att bl.a. en överinspektör hade handlat i strid med det krav på opartiskhet som hennes tjänstemannaställning förutsatte då hon i ett brev gett råd åt motpartens advokat (2442/4/99 s. 143). JO uppmärksammade en kommuns grundtrygghetsnämnd på att det av en för en tingsrätt gjord utredning som gällde vårdnaden om ett barn inte framgick hur många gånger de som gjort utredningen hade träffat föräldrarna och barnet. En utomstående kunde sålunda inte bilda sig någon uppfattning om huruvida utredningen var opartisk från föräldrarnas synpunkt (795/4/02).

JO prövade på eget initiativ om det vid marknadsföringen av läkemedel till yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården förekom förfaranden som stred mot läkemedelslagen eller tjänsteplikten. Hon konstaterade att en reglering av marknadsföringen av läkemedel kan motiveras med strävan att bevara befolkningens förtroende för att läkemedel ordinerar opartiskt. Denna synpunkt accentueras i fråga om läkare som är tjänstemän, eftersom det hör till dessas tjänsteplikter att undvika sådant som kan försvaga förtroendet för myndigheternas verksamhet. JO uppmärksammade social- och hälsovårdsministeriet på de brister som hon konstaterat i lagstiftningen och i tillsynssystemet för marknadsföringen av läkemedel (1082/2/99 s. 164).

Klagandena undrade om en kommun hade handlat korrekt då den uppmuntrat dem att grunda ett privat vårdhem för äldre men inte anlitate vårdhemmets tjänster efter att det hade blivit klart. JO konstaterade att enligt principerna för god förvaltning skall myndigheterna handla på ett sätt som motsvarar berättigade förväntningar som är baserade på rättsordningen. Enbart presumtiva ekonomiska förväntningar kan emellertid inte anses vara berättigade. Att grunda ett privat vårdhem är en form av affärsverksamhet som i likhet med annan företagsverksamhet är förenad med affärsrisker (359/4/00 s. 129).

BJO RAUTIO kritiserade ett beslut att till polis utnämna en person som dömts till villkorligt fängelsestraff samt till avsättning för ett fall av grov misshandel och tiotal fall av misshandel. Mindre än två år hade förflutit sedan domen gavs och straffets prövotid hade nyligen gått ut. BJO ansåg utnämningen vara problematisk bl.a. med tanke på förtroendet för polisen (1032/4/00 s. 99). Enligt BJO:s uppfattning bör en polis avhålla sig från att i privata

ärenden använda sin tjänstebenämning, om det finns en risk för att han uppfattas representera polisorganisationen (723/4/02 s. 108).

BJO ansåg att en militärjurist som varit åklagare i tingsrätten hade givit en tidningsintervju som var oöverlagd och äventyrade åklagarens opartiskhet (893/2/99 s. 170). BJO kritiserade också ordvalen i en Arbetskraftsbyrås plan för arbetsökande. Klaganden ansåg att hans person och åsikter i planen beskrevs på ett sätt som enligt hans åsikt försämrade hans möjligheter att få arbete (2304/4/01). BJO meddelade för kännedom Åbo konservatorium som sin uppfattning att det vid konservatoriet åren 1995–2000 i strid med en god förvaltning hade förekommit vissa missförhållanden när det gällde informationen och bemötandet av de studerande. Det var bl. a. frågan om en utomstående sakkunnigs oklara roll samt om en lärares sätt att uttrycka sig (2359/4/00). BJO kritiserade en magistrat för dess bristfälliga utredning av ett ärende då den i handelsregistret hade fört in uppgifter som stred mot en ändringsanmälan, utan att bereda den som gjort anmälan tillfälle att utreda orsaken till motstridigheten (1257/4/00).

BJO JÄÄSKELÄINEN ansåg att medlemskap i en frimurarorganisation eller i någon annan liknande ideell förening är en sådan bindning som en person som skall utnämnas eller har utnämnts till en domartjänst enligt lagen skall anmäla och som därmed blir en offentlig uppgift (2709/2/00 s. 83).

TJÄNSTEMÄNNENS UPPTÄDANDE

Allmänhetens förtroende för tjänstemäns verksamhet hänger nära samman med hur de uppför sig både i och utanför tjänsten. Enligt statstjänstemannalagens 14 § skall en tjänsteman uppträda så som hans ställning och uppgifter förutsätter. Kraven kan sålunda i någon mån variera beroende på vederbörandes tjänsteställning. Ett minimikrav kan dock anses vara sådant gott uppförande som förutsätts i ett normalt mänskligt umgänge. Utgångspunkten är den att parterna skall behandlas jämlikt. Orsaken till klagomål över tjänstemäns uppförande är vanligen att deras uppträdande på ett eller annat sätt anses ge uttryck för en partisk attityd. I många fall påstås det också att tjänstemän har uppträtt ohövlighet eller överlagset.

JO PAUNIO har i sina avgöranden i hälso- och sjukvårdsärenden påpekat att yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården förutsätts uppträda sakligt i alla si-

tuationer. Hon kritiserade en sjukskötare vid en psykiatrisk klinik för att denna förolämpat klaganden (999/4/00). JO ansåg också att yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården skall undvika att föra fram sin egen religiösa övertygelse i vårdssituationer, om inte en patient eller dennes anhöriga vill diskutera sådana frågor (1859/4/00). JO kritiserade en pastorsexpedition för att den i klagandens ämbetsbevis hade antecknat att klaganden flyttat över till "Jehovas vittnes -gänget" (1415/4/00).

BJO RAUTIO ansåg att en kriminalkommissarie på ett osakligt ironiskt sätt hade kritiserat ett biträdes yrkesskicklighet (1360/4/01). BJO uppmärksammade polismäns osakliga språkbruk också i klagomålen 2387/4/01 och 1642/4/02 (s. 108). Han tog ställning till en polismans uppträdande i det privata redan i det ovan nämnda fallet 1032/4/00 (se närmare s. 108).

BJO ansåg att ett fängelses övervakt hade uttryckt sig på ett för fängelseförhållanden olämpligt sätt då han reagerade på en fånges fråga till en sjukskötare. BJO ansåg att en vakt handlat felaktigt också då han inte uppgett sitt namn för en fånge som frågat efter det i samband med ett tjänsteuppdrag. I detta och i ett annat ärende kritiserade han vakter för att de inte bar någon namnskylt på sin tjänstedräkt (2190/4/02, 1613/4/00 och 2104/4/02 s. 94). BJO kritiserade en tingsdomare för olämpligt språkbruk mot en nämndeman och för att han dröjt med att visa handlingar för denne och ansåg att tingsdomaren sålunda inte uppträtt så som lagen förutsätter (3153/4/01 s. 82).

Sammanfattning

Ovanstående tvärsnitt av fallen visar att justitieombudsmannens ställningstaganden oftast gäller problem som har att göra med myndigheters förfaranden. Detta beror på att laglighetsövervakningen till sin natur i första hand inriktas på konkreta tillvägagångssätt. Materiella rättsfrågor avgörs i allmänhet av domstolarna.

Såsom framgår av de ovanstående frågeställningarna och ställningstagandena gäller laglighetsövervakarnas avgöranden ofta rätten till personlig frihet och integritet, skyddet för privatlivet, rätten till offentlighet (dvs. rätten att få uppgifter om handlingar som myndigheterna har i sin besittning), rätten till social trygghet samt därmed sammanhängande frågor.

Frågor om rättssäkerhet och en god förvaltning hör av tradition till kärnområdet för justitieombudsmannens laglighetsövervakning. Det förefaller som om dessa frågor upprepas från ett år till ett annat: utredning av ärenden, beslut med anledning av framförda yrkanden, skäligen behandlingstider, hörande av parter, motivering av beslut samt omsorgsfullhet vid behandlingen av ärenden. Man kan hoppas att de krav som den nya förvaltningslagen ställer på en god förvaltning bidrar till att styra förvaltningsmyndigheternas verksamhet i en sådan riktning att behovet av justitieombudsmannens ställningstaganden i samband med laglighetsövervakningen minskar i detta avseende.

4. Övervakningen av teletvångsmedel och täckoperationer

TELEAVLYSSNING, TELEÖVERVAKNING OCH TEKNISK AVLYSSNING

Teletvångsmedel

Med *teleavlyssning* avses att ett meddelande som befordras till eller från en viss teleanslutning genom ett allmänt nät i hemlighet avlyssnas eller upptas för utredning av innehållet i meddelandet. I de flesta fallen är det fråga om telefonavlyssning.

Med *teleövervakning* avses att hemliga identifieringsuppgifter inhämtas om ett telemeddelande som har mottagits till eller sänts från en teleanslutning samt att en teleanslutning tillfälligt stängs av. Identifieringsuppgifter är bl.a. adressen till en teleterminal, telefonnummer, uppgifter om tidpunkten för och längden av telekontakter samt var en viss mobiltelefon finns. Detta tvångsmedel innebär således mindre ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna än vid teleavlyssning, eftersom ingen information om innehållet i meddelandet fås fram.

Med *teknisk avlyssning* avses att ett samtal eller annat muntligt meddelande i hemlighet avlyssnas eller upptas med hjälp av en teknisk anordning. Det kan t.ex. vara fråga om att en misstänkt avlyssnas med mikrofon som kan vara installerad på en plats där den misstänkte vistas.

Teleavlyssning, teleövervakning och teknisk avlyssning kallas med ett gemensamt namn för *teletvångsmedel*. Bestämmelser om dessa tvångsmedel finns i tvångsmedelslagen och i polislagen. Teleavlyssning blev möjlig genom en ändring av tvångsmedelslagen som trädde ikraft 1995. Samtidigt ändrades bestämmelserna om teleövervakning och i lagen togs in bestämmelser om teknisk observation med hjälp av tekniska anordningar. Därefter har bestämmelserna om teletvångsmedel justerats flera gånger och tillämpningsområdet för dem har utvidgats. Senast i februari 2003 godkände riksdagen betydande ändringar i tvångsmedelslagen till dessa delar (RP 52/2002 rd.).

Lagändringen, som träder i kraft hösten 2003, innebär att polisen bl.a. får möjlighet att använda teknisk avlyssning vid förundersökning i ett utrymme som används för stadigvarande boende, dvs. inom kärnområdet för hemfriden. Samtidigt utvidgades användningsområdet för teleavlyssning bl.a. till de grövsta ekonomiska brotten och polisen fick möjlighet att inhämta uppgifter om mobilteleapparaters läge. Dessutom gjordes vissa andra utvidgningar och justeringar av användningsområdet för teletvångsmedel. Också den pågående översynen av de viktigaste reglerna för telebranschen kommer att påverka tillämpningen av teletvångsmedel. I detta sammanhang spelar Europeiska unionen en viktig roll.

TELETVÅNGSMEDLENS SÄRDRAG

Användningen av teletvångsmedel utgör ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheter som är tryggade enligt grundlagen, särskilt skyddet för privatliv och skyddet för förtroliga meddelanden. Det är ändå omöjligt att kräva samma offentlighet för teletvångsmedel som för andra tvångsmedel. För att teletvångsmedlen skall vara effektiva måste de åtminstone i början av en undersökning hållas hemliga för den person som är föremål för undersökningen. Föremålet för teletvångsmedel får vanligen inte genast kännedom om att tvångsmedel används. När en ansökan om tillstånd att använda tvångsmedel behandlas i domstol ges personen i fråga inte heller tillfälle att bli hörd. Enligt lagen kan en domstol till och med tillåta att en underrättelse om användning av tvångsmedel inte alls behöver göras. Teletvångsmedlen har därför också kallats hemliga tvångsmedel. Som regel har den som är föremål för teletvångsmedel mindre möjligheter att reagera på användningen än när det är fråga om "sedvanliga" tvångsmedel, som i praktiken upptäcks direkt eller åtminstone relativt snabbt.

När det gäller hemliga tvångsmedel är rättsskyddsfrågorna extra viktiga på grund av dessa tvångsmedels särdrag, såväl för dem som är föremål för åtgärderna som för hela rättsordningens trovärdighet. Den sekretess som

oundvikligen sammanhänger med användningen av teletvångsmedel innebär också att verksamhetens laglighet utsetts för tvivel, med eller utan anledning. Det är sålunda viktigt att övervakningssystemet fungerar. Rättssäkerheten tryggas så långt som möjligt genom specialarrangemang både före och efter att tvångsmedlet har använts.

För det första har lagstiftaren understrukt vikten av att beslut om teletvångsmedel (i regel) skall fattas av en domstol utanför polisorganisationen (se t.ex. GrUU 36/2002 rd.). Också vikten av efterhandskontroll har betonats. Inrikesministeriet skall övervaka hur dessa tvångsmedel används. Övervakningen kan inte jämföras med den högsta polisledningens generella ansvar för planeringen, utvecklingen och ledningen av polisväsendet. Inrikesministeriet överlämnar årligen till justitieombudsmannen en berättelse om användningen av teleavlyssning och -övervakning samt om teknisk avlyssning. Dessutom rapporterar ministeriet om användningen av teknisk observation i straffanstalterna. I berättelsen utreds också tullens användning av teletvångsmedel. Försvarsministeriet ger årligen en berättelse om användning av teknisk avlyssning inom försvarsmakten.

Grundlagsutskottet konstaterade i regeringens proposition som ledde till att teleavlyssning blev möjlig att det är skäl att i justitieombudsmannens berättelse ta in ett särskilt avsnitt om teletvångsmedel (GrUU 8/1994). Sedan år 1995 har ett sådant avsnitt ingått i justitieombudsmannens berättelse.

BESLUT OM TVÅNGSMEDEL

Teleavlyssning och teleövervakning får användas endast med stöd av domstolsbeslut. Polisen har visserligen rätt att i brådskande fall (också vid förundersökning, efter den lagändring som avses i RP 52/2002 rd) inleda teleövervakning utan domstollstånd, men åtgärden skall så snart som möjligt, dock senast 24 timmar efter att den inletts, anmälas till domstolen. Förundersökningsmyndigheten får bestämma om användningen av teknisk avlyssning utom i det fall att avlyssningen sker inom hemfridsfären och om avsikten är att placera avlyssningsapparaten i ett fordon som den misstänkte använder eller i ett utrymme där den misstänkte vistas. I så fall skall en domstol besluta om avlyssningen. När det är fråga om teknisk avlyssning inom hemfridsfären skall vid behandlingen också närvara ett offentligt ombud (en advokat eller ett allmänt rättsbiträde) som bevakar de avlyssnade

personernas intressen – eftersom de inte själva känner till användningen av tvångsmedlet.

Domstolen skall för det första ta ställning till frågan om bevisröskeln överskrids ("skäligen misstanken") och om misstanken gäller ett så allvarligt brott att dessa tvångsmedel kan användas. Domstolen skall också bedöma om det finns ett konkret behov att använda tvångsmedlet vid förundersökningen av brottet. Lagen kräver nämligen att de uppgifter som fås med hjälp av tvångsmedlet kan antas vara av *synnerlig vikt* för utredningen av brottet.

Kriterierna är sålunda delvis mycket flexibla och ger beslutsfattaren prövningsrätt. När domstolen prövar förutsättningarna för användning av tvångsmedel har den endast informationen från förundersökningsmyndigheten att tillgå, eftersom "motparten" inte är närvarande vid sammanträdet – utom i s.k. hemavlyssningsfall där ett offentligt ombud i framtiden kommer att närvara. När domstolen beslutar bevilja tillstånd skall den bl.a. bestämma tillståndets giltighetstid (i regel högst en månad i sänder) och ange vilka teleanslutningar och personer som är föremål för åtgärden. Domstolen kan också enligt prövning förena tillståndet med andra begränsningar och villkor.

Polisen kan inte använda teleavlyssning (och teleövervakning) utan att samarbeta med ett teleföretag. Teleföretaget gör de nödvändiga kopplingarna efter att av polisen ha fått domstolens tillstånd.

ÖVERVAKNINGEN AV TELETVÅNGSMEDEL UNDER VERKSAMHETSÅRET

Under verksamhetsåret svarade BJO *Rautio* för övervakningen av teletvångsmedel. Ansvarig föredragande var äldre justitieombudsmannasekreterare *Juha Haapamäki*.

Under verksamhetsåret fick justitieombudsmannen relativt få klagomål som gällde teletvångsmedel. En del av klagomålen var närmast av typen förfrågningar och endast några gällde fall där tvångsmedel verkligen hade använts. En orsak kan vara dessa tvångsmedels karaktär, dvs. det faktum att föremålen inte alltid får veta att denna typ av tvångsmedel över huvud taget har kommit till användning. Sådana klagomål är inte heller sällsynta där klaganden – ibland på mycket vaga grunder – misstänker att samtal avlyssnas eller att han eller hon över huvud taget står under observation.

Justitieombudsmannens kansli har på eget initiativ genom inspektionen och också på annat sätt strävat efter att utreda problematiska situationer. Också inrikesministeriets berättelse har lett till att vissa fall upptagits till prövning. Dessutom har ministeriets ansvarige tjänsteman tillställt justitieombudsmannen med tanke på laglighetsövervakningen värdefull information. Även om möjligheterna att ta upp ärenden till prövning på eget initiativ är relativt begränsade har det ansetts finnas särskild anledning att pröva användningen av teletvångsmedel i vissa fall. Nedan refereras i korthet några fall som avgjordes under verksamhetsåret.

Tillstånd till teleövervakning av basstationer

Justitieombudsmannens kansli noterade att Helsingfors tingsrätt i tre fall hade beviljat tillstånd till teleövervakning av basstationer. Ett sådant tillstånd ger rätt att av ett teleföretag få information om vilka telemeddelanden som har sänts/mottagits via en viss basstation. Polisen avsikt var att på detta sätt ta reda på vilka personer som vid gärningspunkten hade använt mobiltelefon i närheten av en brottsplats. Eftersom teleövervakning enligt tvångsmedelslagen kunde riktas endast mot den misstänktes teleanslutning och inte mot basstationen, beslöt BJO Rautio på eget initiativ pröva dessa fall.

BJO ansåg det i och för sig vara förståeligt att polisen ville få informationen för att effektivt kunna undersöka vissa brott mot liv. Också vid förundersökning av grova brott skall användningen av tvångsmedel emellertid vara baserad på lag. De bestämmelser som gällde vid den aktuella tidpunkten kände emellertid inte till möjligheten att bevilja tillstånd till teleövervakning av basstationer – teleövervakning fick enligt lagen endast riktas mot teleanslutningar. Också polisens högsta ledning konstaterade i sitt utlåtande att polisen inte kunde framställa sådana yrkanden. Tillstånd till teleövervakning av basstationer omfattar ett på förhand obestämt antal teleanslutningar och dessas innehavare, oberoende av om de misstänks för brott eller inte. Teleövervakning är avsedd att riktas uteslutande mot en brottsmisstänkt (eller en målsägandes) teleanslutningar. BJO ansåg emellertid att de rättskränkningar som orsakats var så pass obetydliga att han nöjde sig med att för kännedom meddela tre tingsdomare vid Helsingfors tingsrätt och vederbörande undersökningsledare sin uppfattning om saken (3191–3193/2/01).

Efter dessa händelser avlät regeringen en proposition (RP 52/2002 rd.) med förslag till en lagändring som möjliggör tillstånd till teleövervakning av basstationer. Riksdagen godkände propositionens lagförslag till denna del (tvångsmedelslagens 5 a kap. 3 a §).

I detta sammanhang kan det också konstateras att ett liknande fall, där ett problem som justitieombudsmannen upptagit till prövning på eget initiativ ledde till en lagändring, refereras i JO:s berättelse 2001 s. 98.

Alltför lindriga brott

BJO Rautio beslöt med anledning av inrikesministeriets berättelse om användning av teletvångsmedel år 2000 pröva två fall det var frågan om att Nilsä och Nystadsregionens tingsrätter hade beviljat teleövervakningstillstånd trots att det var fråga om förundersökning av så lindriga brott (stöld/stöldförsök) att lagen inte tillät teleövervakning med anledning av dem. Anslutningsinnehavaren hade emellertid samtyckt till teleövervakningen. Om det varit fråga om en mobiltelefon skulle polisen visserligen ha fått informationen av teleföretaget också utan domstolstillstånd, men i de aktuella fallen var det fråga om trådanlutningar. Med beaktande av dessa omständigheter ansågs rättskränkningarna vara så obetydliga att BJO nöjde sig med att uppmärksamma tingsdomarna och undersökningsledarna på vikten av noggrann prövning av förutsättningarna för teleövervakning (3194/2/01 och 3195/2/01).

Utredning av dödsorsak

BJO Rautio beslöt med anledning av inrikesministeriets berättelse om användning av teletvångsmedel år 2000 pröva ett fall där Tammerfors tingsrätt hade beviljat teleövervakningstillstånd i ett ärende som gällde utredning av dödsorsak. Det var fråga om att ta reda på den avlidnes telefonanvändning under dennes sista timmar i livet. I fallet misstänktes inget brott, vilket enligt tvångsmedelslagen utan undantag förutsätts för teleövervakning. Teleövervakningstillstånd hade sålunda inte fått beviljas. BJO uppmärksammade tingsdomaren och undersökningsledaren på vikten av noggrann prövning av förutsättningarna för teleövervakning (4/2/02).

Behandlingen av ett yrkande om teletvångsmedel

Vid utredningen av de ovan nämnda fallen i Nilsä och Tammerfors framgick det också att tingsrätterna hade behandlat ansökningarna så att sökanden (eller en av honom utsedd tjänsteman) i strid med lagens uttryckliga bestämmelse inte varit närvarande. Tingsrätten har sålunda inte prövningsrätt i detta avseende. Enligt BJO:s åsikt är sökandens personliga närvaro nödvändig framförallt av den anledningen att motiveringarna för yrkandet på så sätt grundligare kan gås igenom än vid en skriftlig process. Sökandens personliga närvaro gör det sålunda möjligt att omsorgsfullt undersöka förutsättningarna för användning av tvångsmedel.

Bl.a. i samband med domstolsinspektioner fick BJO veta att det relativt ofta förekom att tingsrätter inte behandlade ärenden som gällde teletvångsmedel vid sammanträde, trots att lagen är ovillkorlig i detta avseende. BJO konstaterade att han kommer att följa situationen för att se om den kräver åtgärder på ett mera allmänt plan. I de aktuella fallen uppmärksammade BJO tingsdomarna på att lagen ovillkorligen kräver närvaro av den som framställt ett tvångsmedelsyrkande (eller av en tjänsteman som denne utsett) (3194/2/01 och 4/2/02).

Av avgörandena under verksamhetsåret kan ytterligare nämnas BJO Rautios beslut vari han ansåg att polisen snarare borde ha tolkat ett samtal som inte hade något samband med brottsundersökningen som en s.k. ovidkommande uppgift och förstört upptagningen av samtalet, än sparat upptagningen som ett röstprov för att eventuellt senare användas som jämförelsematerial (2773/4/00).

Såsom framgår ovan uppmärksammas vid inspektionerna också användningen av teletvångsmedel och information för laglighetsövervakningen fås också på detta sätt. Under de senaste åren har inspektionerna av polisen bl.a. inriktats på teletvångsmedlen, och avsikten är att fortsätta med dessa inspektioner (se bilaga 4: Inspektionsobjekten s. 251). Under verksamhetsåret började BJO Rautio också granska tingsrätternas beslut om teletvångsmedel och över huvud taget domstolsbehandlingen av dessa ärenden. Under verksamhetsåret granskades teletvångsmedelsbesluten vid Tavastehus, Vanda, Rovaniemi, Varkaus och Nyslotts tingsrätter.

Vid inspektionerna av polisenheter har det framkommit att dessa har synnerligen varierande inställningar till systemet för övervakning av teletvångsmedel. Under en inspektion (år 1999) framgick det t.ex. att man vid polisinspektionen i Raseborgs härad inte över huvud taget hade uppgjort några teleövervakningsprotokoll och att sådana följaktligen inte heller hade sänts till ministeriet. När BJO prövade ärendet på eget initiativ uppgav en kommissarie att han inte ens kände till att det fanns några bestämmelser om att ärendena borde protokollföras. BJO Rautio kritiserade under verksamhetsåret i sitt beslut kommissarien för dennes lagstridiga förfarande (493/2/01). Under inspektionerna framgick det också att det förekom oklarhet bl.a. om när och på vilket sätt polisen skall underrätta den misstänkte om användningen av tvångsmedel (numera har inrikesministeriet utfärdat föreskrifter om saken) samt att bestämmelserna över huvud taget är svåra att tillämpa för vissa personer.

I samband med inspektionerna av tingsrätterna diskuterades bl.a. ovan nämnda (se referaten 3194/2/01 och 4/2/02), uppenbarligen allmänna praxis att enbart skriftligt behandla ärenden som gäller teletvångsmedel. I ett fall t.ex. faxades ett yrkande till tingsrätten som fattade sitt beslut utan att höra undersökningsledaren. BJO Rautio konstaterade att en sådan praxis är lagstridig. En viktig iakttagelse var också att undersökningsledarna och tingsdomarna uppenbarligen i stor utsträckning diskuterar gränsfall inofficiellt och om ett negativt beslut är sannolikt lämnar undersökningsledarna inte över huvud taget in någon ansökan. Detta förklarar delvis det ringa antalet avslag på yrkanden om teletvångsmedel. BJO Rautio betonade vid flera tingsrätter att enbart den omständigheten att förundersökningen är oavslutad inte kan utgöra en grund för att inte över huvud taget informera den misstänkte om användningen av tvångsmedel. På den grunden kan informationen endast skjutas upp. Vid tingsrätterna diskuterades över huvud taget problem och utbildningsbehov i samband med ärenden som gäller teletvångsmedel. Under verksamhetsåret beslöt BJO Rautio med anledning av sina iakttagelser vid inspektionen av Varkaus tingsrätt granska ett teleövervakningsbeslut. Det var frågan om huruvida teleövervakningstillstånd i strid med lagen hade beviljats för en annan teleanslutning än den misstänktes/målsägandens. Behandlingen av ärendet pågår.

UPPGIFTER OM ÖVERVAKNINGEN 2002

Inrikesministeriets rapportering till justitieombudsmannen är avsedd att komplettera den normala laglighetsövervakningen och att förbättra möjligheterna att följa upp användningen av televångsmedel. Genom ministeriets berättelse kan övervakningen av televångsmedlen i stor utsträckning karakteriseras som dubblerad övervakning. Ministeriet får till väsentliga delar de uppgifter som det behöver för att fullgöra sin egen rapporterings- och övervakningsskyldighet genom de protokoll om användningen av tvångsmedel som förundersökningsmyndigheterna sänder till ministeriet. Med tanke på övervakningens täckning har det varit ett problem att dessa uppgifter inte alltid har tillställts ministeriet. Ministeriet får information också genom sina egna inspektioner och genom sina kontakter till undersökningsledningarna. Justitieombudsmannens kansli håller kontinuerlig kontakt med polisens högsta ledning, eftersom det inte har ansetts att övervakningen kan lämnas beroende enbart av den årliga berättelsen.

Under lagstiftningens första år innehöll ministeriets rapporter till justitieombudsmannen närmast statistiska uppgifter om i vilken utsträckning tvångsmedel använts samt uppgifter om hur förutsättningarna för användningen av tvångsmedel enligt ministeriets åsikt hade uppfyllts. Denna typ av information, som huvudsakligen bygger på statistik, har i praktiken inte möjliggjort någon mera ingående laglighetsövervakning i enskilda fall. Under de senaste åren har rapporteringen utvecklats i en mera konkret riktning. Samtidigt har frågan om informationens offentlighetsgrad blivit aktuell. Berättelsen för år 2002 var sålunda, liksom tidigare år, indelad i en offentlig och i en sekretessbelagd del.

Inrikesministeriets berättelse om teleavlyssning och -övervakning samt om teknisk avlyssning år 2002 inkom till justitieombudsmannens kansli i april 2003. Försvarsministeriet meddelade att man inom försvarsmakten inte heller år 2002 hade använts sådan teknisk avlyssning som avses i polislagen och tvångsmedelslagen.

I det följande presenteras inrikesministeriets centrala statistiska uppgifter om användningen av tvångsmedel år 2002 (motsvarande siffror för 2001 inom parentes). Det är emellertid skäl att observera att vissa av siffrorna ännu är osäkra när justitieombudsmannens verksamhetsberättelse går i tryck. BJO Rautio kommer att be ministeriet ge

en utredning om detta och om vissa andra omständigheter.

Domstolarna beviljade polisen 1 253 teleavlyssningstillstånd (787) och tullen 123 tillstånd (56). Under verksamhetsåret avslogs inte ett enda yrkande om teleavlyssning.

Polisen avlyssnade 1 557 teleanslutningar (621) och tullen 76 anslutningar (39). Polisens teleavlyssning pågick i genomsnitt 44 dygn (31).

Polisen beviljades 1 676 (1 469) teleövervakningstillstånd och tullen 254 (242). Polisen övervakade inklusive avlyssnade sammanlagt 2 747 (2 712) teleanslutningar. I 2 273 (2 091) fall övervakades teleanslutningar utan samband med teleavlyssning. Polisens genomsnittliga teleövervakningstid – som varierar mycket från fall till fall – var 205 dygn (130). Med stöd av polislagen användes teleövervakning 33 gånger (20). Under verksamhetsåret avslogs yrkanden om teleövervakning i åtta fall.

Ännu för år 2001 samlades sifferuppgifterna in manuellt, medan det nuvarande statistiksystemet gör skillnad mellan rena teleövervakningstillstånd och andra. Ministeriet uppger att då en domstol beviljar tillstånd både till teleavlyssning och -övervakning (dvs. beslut om två tvångsmedel) statistikförs beslutet fortfarande inte nödvändigtvis som två separata tvångsmedel.

Polisens undersökningsledare har gjort bedömningen att teleavlyssningen och -övervakningen har haft en avgörande eller viktig betydelse för utredningen i 66 % av fallen. Under verksamhetsåret gjordes i polisstatistiken inte skillnad mellan teleavlyssning och -övervakning. År 2001 uppgick andelen för teleavlyssningsfallen till 81 % och andelen för teleövervakningsfallen till 64 %, vilket visar att åtminstone teleavlyssningen har fått en klart mindre betydelse för polisen. För tullens vidkommande är motsvarande siffror 88 % för teleavlyssningen och 70 % för teleövervakningen.

Polisen beviljades tillstånd till teknisk avlyssning i 35 fall (28). Inte ett enda yrkande avslogs under året. Teleavlyssning användes 13 gånger i straffanstalter (2). Teknisk avlyssning enligt polislagen användes 11 gånger.

Enligt ministeriets berättelse har domstolarna godkänt samtliga framställningar om att skjuta upp tvångsmedelsmeddelanden eller om att inte över huvud taget underätta föremålet för tvångsmedlet om saken.

Bedömning

Antalet teleavlyssningstillstånd har ökat mycket kraftigt. År 2001 omöjliggjorde visserligen tekniska orsaker teleavlyssning i nästan tre månader. Ökningen var likafullt betydande, i synnerhet med beaktande av att det också i ministeriets berättelse konstateras att den inte kan förklaras med förändringar i brottslighetssituationen. I själva verket har antalet uppdagade grova narkotikabrott minskat. Närmare 90 % av teleavlyssningstillstånden beviljas för förundersökning av narkotikabrott.

Som jämförelse kan konstateras att antalet teleavlyssningstillstånd i Sverige åren 1992–2001 varierat mellan 281 (1999) och 416 (1995) samt att antalet sådana tillstånd förefaller vara tämligen stabilt, åtminstone i jämförelse med Finland. I vårt land har ökningen varit kontinuerlig och antalet tillstånd är mångdubbelt större än i Sverige. Däremot har antalet teleövervakningstillstånd ökat också i Sverige under de senaste åren (414 st. 2001). Det måste visserligen konstateras att ländernas statistik inte är helt jämförbar. I vilket fall som helst är skillnaden jämfört med Sverige påfallande stor. Man kan också fråga sig om utvecklingen i Finland har gått i den riktningen som lagstiftaren avsåg då teleavlyssning blev möjlig.

Inrikesministeriet har inte gjort någon skillnad mellan brottsmisstänkta personer som varit föremål för teleavlyssning respektive teleövervakning. Det sammanlagda antalet personer som varit föremål för dessa tvångsåtgärder har enligt vad ministeriet uppger inte ökat mer än 55. Under verksamhetsåret uppgick antalet misstänkta sålunda till 1 505. Tullen uppger att det trots ökningen av antalet teleavlyssningstillstånd inte har skett några väsentliga förändringar i antalet teleanslutningar och personer som varit föremål för teleavlyssning (i synnerhet jämfört med år 2000). Åtminstone delvis torde detta vara fallet vad gäller polisen. En del av ökningen kan förklaras t.ex. med det faktum att de som är föremål för dessa tvångsmedel allt oftare har flera anslutningar, vilket också förutsätter flera tillstånd. Situationen har sålunda *de facto* inte förändrats så mycket som enbart en granskning av antalet tillstånd ger vid handen. Det är uppenbarligen åtminstone delvis frågan om att flera (och intensivare) teletvångsmedel riktas mot samma misstänkta. På grund av den bristfälliga statistiken är det emellertid svårt att göra någon noggrannare bedömning av situationen. Ökningen torde i varje fall kunna förklaras också med de investeringar som gjorts samt med utbild-

ning och förundersökningsmyndigheternas förbättrade kunskaper och beredskap att använda teletvångsmedel och slutligen med undersökningstaktiska prioriteringar. En del av ökningen kan naturligtvis också förklaras med den utvecklade lagstiftningen.

När det gäller teleövervakningen har ökningen jämfört med föregående år varit tämligen liten. Man måste visserligen komma ihåg att teleövervakningen ökade mycket kraftigt år 2001 (2000 beviljades 904 teleövervakningstillstånd). Med beaktande av siffrorna för verksamhetsåret kan det konstateras att företeelsen inte var exceptionell. Teknisk avlyssning används i relativt liten utsträckning men bl.a. på grund av den förbättrade tekniken ökar användningen fortgående. Tullen och försvarsmakten använde inte över huvud taget detta tvångsmedel.

Utgående från inrikesministeriets berättelse, undersökningsledarnas bedömningar och iakttagelserna under inspektionerna kan liksom tidigare år den bedömningen göras att teletvångsmedlen är uppenbart effektiva vid brottsundersökning, i synnerhet när det gäller narkotikabrott. Enligt vad ministeriet uppger finns det emellertid redan tecken på att teleavlyssningens betydelse minskar. Användningen av samtliga teletvångsmedel har i varje fall fortgående ökat. Också genom lagstiftningen har användningsområdena för dessa tvångsmedel utökats i flera repriser. En fortsättning på denna utveckling är att vänta, t.ex. när det gäller användningen av teletvångsmedel vid undersökningen av nya typer av brott (koppleri) och teleavlyssning för brottsbekämpning, för att inte tala om de möjligheter – samt naturligtvis också de problem – som ett utökat internationellt polissamarbete medför.

Denna kvantitativa och kvalitativa utveckling ställer övervakningen inför stora utmaningar. Inrikesministeriets polisavdelning har en central roll när det gäller efterhandsövervakningen. Polisavdelningen skall enligt lagen övervaka användningen av teletvångsmedel och har det primära ansvaret samt, även i fråga om sin behörighet, de bästa möjligheterna att reagera på uppdagade olägenheter, försummelser och lagstridigheter. En grundläggande förutsättning för övervakningen är att ministeriet har ett uppföljningssystem som producerar tillförlitlig information samt även tillräckliga resurser för övervakningen. T.ex. det ringa antal inspektioner (fyra) som ministeriet gjorde under verksamhetsåret väcker frågan om huruvida en enda persons arbetsinsats (utöver andra omfattande uppgifter) räcker för detta växande område, som i många avseenden är problematiskt. Det vore åtminstone skäl att effektivisera länspolisledningarnas och polisinsatsernas

övervaknings- och ledningsroll vilket också ministeriets nya anvisning från januari 2003 förpliktar till. Det blir intressant att se hur anvisningen fungerar i praktiken. Ministeriet uppger att man har planer på att omorganisera och satsa mera på övervakningen, vilket enligt min åsikt vore ytterst motiverat.

Det nya datoriserade handläggningssystemet, som visserligen möjliggör övervakning i realtid, har inte uppfyllt alla de förväntningar som ställts på det. Systemet måste utvecklas för att man skall få tillräckligt med jämförbar statistik om användningen av teletvångsmedel. I dagens lägen görs inte i alla avseenden skillnad mellan teleavlyssning och teleövervakning. T.ex. den situationen att ministeriet inte kan lägga fram tillförlitlig information om antalet teleavlyssningsfall (åren 1999 och 2000) är ohållbar med tanke på övervakningens täckning och trovärdighet. Enligt vad ministeriet uppger beviljades de nämnda åren hundratals (!) flera teleavlyssningstillstånd än vad som framgår av statistiken. Åren 1999 och 2000 ledde varje begäran om teleavlyssning ofta till att domstolen beviljade många tillstånd, som då inte (i det manuella systemet) registrerades vart för sig.

Enligt ministeriet är problemen i stor utsträckning desamma som föregående år (se t.ex. JO:s berättelse 2001 s. 86–87). För vissa tillämpare av lagstiftningen, både inom polisen och vid domstolarna, är den fortfarande obekant och på grund av sin tekniska karaktär svårbegriplig. Justitieombudsmannen har också i samband med sin övervakning sett tecken på att så är fallet. Under inspektionerna av tingsrätterna har man efterlyst utbildning om teletvångsmedlen. Eftersom justitieministeriet tydligen inte ordnat sådan utbildning har domarna deltagit i inrikesministeriets informationsmöten på vissa orter. I en del av dessa har också representanter för justitieombudsmannens kansli deltagit. Lagutskottet har understrukt behovet av utbildning (LaUB 31/2002 rd). Inrikesministeriet anser att inte heller polisens inställning till användningen av dessa tvångsmedel i alla avseenden går fri från kritik och att tvångsmedelsärenden t.ex. inte alltid protokollförs på det sätt som lagen förutsätter. Dessutom framhåller ministeriet att det förekommer tolkningsproblem bl.a. i fråga om begreppet överskottsinformation och att samarbetet med teleföretagen fortfarande inte alltid löper på bästa sätt.

Avslutningsvis

Garantierna för att teletvångsmedlen används på ett lagligt sätt är i första hand kopplade till beslutsprocessen och till själva användningen av dessa tvångsmedel. Också en fungerande efterhandsövervakning kan endast vara kompletterande. Det är därför viktigt att det ordnas utbildning och utfärdas anvisningar för de tjänstemän som använder teletvångsmedel. Domstolarnas roll i beslutsprocessen är också central: det är viktigt att förutsättningarna för användning av tvångsmedel tolkas strikt.

Det blir intressant att se vilken ställning det offentliga ombudet får vid behandlingen av s.k. hemavlyssningstillstånd. Lagutskottet har konstaterat att det är motiverat att utsträcka detta system också till teleavlyssning. Förutsättningarna för en sådan utvidgning borde enligt utskottets åsikt bedömas efter några års erfarenheter av systemet (LaUB 31/2002 rd, se även GrUU 36/2002 rd). Det kan konstateras att man i Sverige bereder ett lagförslag om tillsättning av ett offentligt ombud för teleavlyssningsärenden. En orsak till detta är konstaterandet att ansökningar om teleavlyssningstillstånd under de senaste tio åren har avslagits i endast 12 fall. Enligt ministeriets rapporter har yrkanden på teleavlyssningstillstånd inte avslagits en enda gång, åtminstone inte under de senaste åren.

När riksdagen godkände den senaste utvidgningen av användningsområdet för teletvångsmedel förutsatte den att regeringen i berättelsen över sina åtgärder 2005 redogör för hur de nya tvångsmedelsfullmakterna har främjat den enskilda individens och samhällets säkerhet och om skyddet av de grundläggande fri- och rättigheter som tvångsmedlen avser är tillräckligt. Lagutskottet anförde också bl.a. att tvångsmedelslagen kräver en genomgripande översyn eftersom förundersökningsmyndigheterna gradvis har fått större befogenheter, vilket har lett till att lagarna blivit svårlästa (LaUB 31/2002 rd). Det är lätt att förena sig om dessa synpunkter, i synnerhet när det gäller teletvångsmedlen.

TÄCKOPERATIONER

En ändring av polislagens bestämmelser om täckoperationer och bevisprovokation trädde ikraft i början av mars 2001. Man brukar också tala om okonventionella brottsbekämpnings- och utredningsmetoder. Reformen innebär att polisen (åtminstone på lagnivå) har fått helt nya befogenheter som anses vara nödvändiga i kampen mot grov och organiserad brottslighet. Ett syfte med lagändringen är också att samordna vår lagstiftning med lagstiftningen i övriga EU-länder, särskilt med beaktande av att brottsligheten blir allt internationellare.

Genom en täckoperation inhämtar polisen information om en person eller en persongrupp och infiltrerar persongrupper. För att förhindra att täckoperationen avslöjas används vilseledande eller förtäckta uppgifter eller registeranteckningar samt framställs eller används falska dokument. Under sin täckmantel försöker infiltratören komma så nära föremålet som möjligt och skaffa information om ett brott eller en kriminell grupp. En polisman kan t.ex. arbeta i ett föregivet yrke (som servitör, chaufför osv.). I mera avancerade täckoperationer kan en polisman gå med i en kriminell grupp, utan att direkt göra sig skyldig till olagligheter.

En täckoperation måste hållas hemlig för att den skall vara effektiv och säker. För att infiltratören inte skall upptäckas tillåter lagen att förtäckta eller vilseledande uppgifter lämnas samt t.o.m. att falska dokument används. Infiltratören kan t.ex. få en falsk identitet eller en falsk registrering av sin bil.

Polisen har rätt att tillgripa täckoperationer om det är nödvändigt för att förhindra, avslöja eller utreda allvarliga brott (samma som vid teleavlyssning) och om det finns grundad anledning att misstänka att den som information skall inhämtas om har gjort sig skyldig till ett allvarligt brott. Beslutsproceduren vid täckoperationer är centraliserad. Beslutet fattas av chefen för centralkriminalpolisen, eller av chefen för skyddspolisen i ärenden som ankommer på skyddspolisen. Det har ansetts nödvändigt att införa detta centraliserade system för att skydda täckoperationerna och av rättssäkerhetsskäl. En skriftlig plan skall upprättas för varje täckoperation. Dessutom skall en förteckning upprättas över t.ex. vilseledande/förtäckta registeranteckningar och falska dokument.

Övervakningen av täckoperationer

Under verksamhetsåret ankom övervakningen av täckoperationer på BJO *Rautio*. Ansvarig föredragande var äldre justitieombudsmannasekreterare *Juha Haapamäki*.

Inrikesministeriet har givit en förordning om ordnande och övervakning av täckoperationer samt bevisprovokation genom köp (499/2001). Enligt förordningen tillsätter inrikesministeriet en styrgrupp som har i uppgift att övervaka täckoperationer och bevisprovokationer genom köp. Styrgruppen består av representanter för polisförvaltningen och skall bl.a. följa verksamheten och utbildningen, rapportera om omständigheter som är viktiga med avseende på laglighetsövervakningen samt lägga fram utvecklingsförslag.

Ministeriet skall enligt polislagen årligen ge en berättelse till riksdagens justitieombudsman om användningen av täckoperationer. Motsvarande skyldighet gäller inte bevisprovokation genom köp. För att kunna ge sin berättelse till justitieombudsmannen måste ministeriet få information om användningen av täckoperationer. I detta syfte ger centralkriminalpolisen och skyddspolisen en utredning om täckoperationerna till ministeriet. Den ovan nämnda styrgruppen skall dessutom delta i beredningen av berättelsen till justitieombudsmannen. Liksom i fråga om televångsmedlen är berättelsen om täckoperationerna indelad i en offentlig och en sekretessbelagd del.

Berättelsen för år 2002

Under år 2002 ordnade polisen för första gången en täckoperation, visserligen i en mycket begränsad utsträckning. Avsikten med täckoperationen var att avslöja och reda ut grova narkotikabrott. Täckoperationen har hittills haft betydelse för inriktningen av förundersökningen. Utbildning har ordnats och organisationen har byggts upp under ledning av centralkriminalpolisen.

Enligt inrikesministeriet har gränsdragningen mellan täckoperationer respektive bevisprovokation genom köp konstaterats vara problematisk (särskilt användningen av falska dokument i samband med bevisprovokation genom köp) och lagen borde sålunda justeras. Till denna del kan det konstateras att förvaltningsutskottet när lagen stiftades för några år sedan konstaterade att polisen vid

en bevisprovokation måste hemlighålla sin identitet. Om det i en sådan situation är nödvändigt att använda falska dokument eller falska registeranteckningar är det redan fråga om en täckoperation (FvUB 14/2000 rd.). Inrikesministeriet uppger att en arbetsgrupp har tillsatts för att bereda en ändring av polislagen.

Bedömning

Befogenheterna att genomföra täckoperationer kan anses ge polisen rätt att utan tjänsteansvar handla i strid med vissa straffrättsliga förbud (enligt grundlagsutskottets utlåtande 5/1999). En sådan tjänsteutövning är anmärkningsvärd bl.a. med avseende på principen om förvaltningens lagbundenhet, som framgår av grundlagen. Täckoperationer kan också undergräva det allmänna förtroendet för tjänsteutövningen. Utgående från de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna är täckoperationerna problematiska. Särskilt när det gäller skyddet för privatlivet. Eftersom täckoperationer kan inkräkta på hemfridsfären har de betydelse också för denna grundläggande fri- och rättighet. Dessutom kan täckoperationer ha betydelse för den i grundlagen garanterade rätten till en rättvis rättegång. Enligt grundlagsutskottets åsikt skall domstolen förvissa sig om att denna grundläggande fri- och rättighet inte äventyras genom okonventionella metoder (GrUU 5/1999 rd.). Det återstår att se hur denna övervakning ordnas i praktiken.

Eftersom de första täckoperationerna har inletts nyligen finns det inte ännu några från laglighetsövervakningens synpunkt relevanta iakttagelser om konkreta fall. Problemet när det gäller övervakningen av täckoperationer torde åtminstone delvis vara av samma typ som vid övervakningen av teletvångsmedel – åtminstone när det gäller de särdrag som följer av verksamhetens hemliga natur. I fråga om teletvångsmedlen hänvisar jag till det som anförts ovan och konstaterar här endast i korthet att ett fungerande övervakningssystem är av största vikt. Det är å andra sidan frågan om en verksamhet av en sådan

typ att det är ytterst viktigt att de personer som deltar i täckoperationerna har adekvat utbildning och annan nödvändig kompetens. Utöver utbildningen måste särskild uppmärksamhet fästas vid ledningen av verksamheten. Det är sålunda befogat att täckoperationer ordnas först efter omsorgsfulla förberedelser och utbildning. Det är inte meningen att täckoperationer skall ingå i polisens vardagliga arbetsmetoder.

Internationaliseringen innebär en särskild utmaning för övervakningen. Lagstiftningen utvecklas sannolikt i en sådan riktning att finländska polismän kan delta i utländska täckoperationer och tvärtom. Under verksamhetsåret behandlade riksdagen en proposition med förslag till godkännande av konventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater. I konventionen förskrivs bl.a. om möjligheten att delta i täckoperationer på en annan medlemsstats territorium. Propositionen (185/2002) hann inte behandlas och förföll sålunda. Den bedömningen kan göras att operationer av detta slag är svårare att övervaka än "normala" nationella täckoperationer, såväl från tjänstemaskineriets synpunkt som för laglighetsövervakningen. En finländsk polisman som arbetar i ett annat land har tjänsteansvar också för brott som han eventuellt begår utomlands. Man kan t.ex. fråga sig om en täckoperation för att utreda narkotikabrott i vissa länder förutsätter åtgärder som är förbjudna enligt finsk lag (men inte kriminaliserade i landet i fråga). Också den omständigheten att det fr.o.m. 1.3.2003 är straffbart att delta i en kriminell gruppss verksamhet, kan i vissa fall försätta en polisman som deltar i en täckoperation i en problematisk situation.

Också när det gäller täckoperationer kan justitieombudsmannen i varje fall vidta övervakningsåtgärder först i efterhand och också då av ett ytterst generellt slag. I vilket fall som helst är det skäl att den högsta polisledningen och justitieombudsmannens kansli, vid sidan av den årliga berättelsen, håller kontakt med varandra på samma sätt som i fråga om teletvångsmedlen. Justitieombudsmannen har för avsikt att år 2003 granska täckoperationerna genom att inspektera också centralkriminalpolisen.

5. Laglighetsövervakningen enligt sakområden

DOMSTOLARNA OCH JUSTITIEFÖRVALTNINGEN

Allmän översikt

I denna grupp av ärenden statistikförs ärenden som gäller domstolarna, justitieministeriet och justitieförvaltningen. Om ett klagomål t.ex. har gällt ett skatteärende som har behandlats i en förvaltningsdomstol eller ett utskökningsärende som har behandlats i en tingsrätt, har ärendet dock hänförs till beskattnings- eller utskökningsärendena. Försäkringsdomstolsärenden statistikförs som socialförsäkringsärenden. Följaktligen är antalet klagomål som på ett eller annat sätt riktar sig mot domstolarna betydligt högre än vad som framgår av statistiken.

Fördelningen av ärenden mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen innebar att BJO *Rautio* behandlade domstols- och justitieförvaltningsärenden till 31.3.2002. Från 1.4.2002 behandlades dessa ärenden av BJO *Jääskeläinen*. Huvudföredraganden för denna grupp av ärenden var fram till 30.6.2002 justitieombudsmannasekreterare *Pekka Päiväsalo* och under tiden 1.7–31.12.2002 föredragande *Terhi Mattila*.

DOMSTOLSVÄSENDET UNDER BERÄTTELSEÅRET

De viktiga reformerna inom domstolsväsendet fortsatte under berättelseåret. Lagen om ändring av rättegångsbalken (786/2002) trädde i kraft 1.1.2003. Genom lagen effektiviserades rättegångsförfarandet i tvistemål. Förberedelsen förenklades och överlappningar mellan de olika behandlingsfaserna eliminerades. Informationen till parterna under de olika skedena av rättegången förbättrades. Domarens aktiva processledningsroll betonades. Reformen gör en snabbare och billigare rättegång möjlig.

Sent på våren 2001 avlät regeringen till riksdagen en proposition med förslag till ändring av rättegångsbalkens

bestämmelser om hovrättsförfarandet samt av vissa lagar som har samband med den (RP 83/2001 rd.). Propositionens mål är att förenkla och effektivisera det nuvarande hovrättsförfarandet, minska de kostnader som förfarandet vållar parterna samt att garantera hovrätterna tillräckliga resurser. Riksdagen behandlade fortfarande propositionen i slutet av berättelseåret.

I oktober 2002 avlät regeringen till riksdagen en proposition med förslag till om ändring av vissa bestämmelser i rättegångsbalken om bevisning, bråds kandeförklaring och extraordinärt ändringssökande (RP 190/2002 rd.). Propositionen grundade sig på ett delbetänkande som arbetsgruppen för översyn av straffprocessen 24.5.2002 hade avlåtit till justitieministeriet samt det förslag till ändring av rättegångsbalken som ingick i delbetänkandet. BJO *Jääskeläinen* gav 15.8.2002 ett utlåtande om arbetsgruppens betänkande (dnr 1326/5/02).

Justitieministeriet tillsatte i januari 2001 en kommission för ändringssökande, som i ett brett perspektiv skulle undersöka reglerna för sökande av ändring i de allmänna domstolarna samt reformbehoven. Kommissionen avlät i oktober 2001 ett delbetänkande som gällde hovrättskedet (kommittébetänkande 2001:10). Kommissionen föreslog att överklaganden av tingsrättsavgöranden i fortsättningen skulle behandlas i hovrätten enligt olika procedurer beroende på hur grundlig utredning fallet krävde. JO *Paunio* gav 1.2.2002 sitt utlåtande om betänkandet (dnr 2719/5/01). På basis av kommissionens delbetänkande avlät regeringen till riksdagen en proposition med förslag till lag om ändring av rättegångsbalkens bestämmelser om anförande av besvär hos hovrätten och om behandlingen av besvärärenden i hovrätten (RP 91/2002 rd.). Riksdagen behandlade fortfarande propositionen i slutet av berättelseåret. I sitt fortsatta betänkande (kommittébetänkande 2002:8), som blev klart 20.11.2002, lade kommissionen fram sina förslag om sökande av ändring hos högsta domstolen samt om extraordinarie ändringssökande.

Den nya rättshjälpslagen trädde i kraft från början av juni 2002. I samband med rättshjälpsreformen änd-

rades också 15 kap. 2 § rättegångsbalken så, att med undantag av enkla tvistemål och ansökningsärenden, skuldsaneringsärenden och jorddomstolsärenden får såsom rättegångsbiträde i en rättegång i allmänhet endast anlitas advokater eller andra personer som har avlagt juris kandidatexamen. Klagomål anfördes i viss utsträckning över detta. Justitieombudsmannen besvarade klagomålen med att konstatera att det hör till riksdagens behörighet att stifta lagar om rättegångsbiträdens behörighetsvillkor, varför justitieombudsmannen inte kan befatta sig med saken.

Förutom dessa reformer, som håller på att genomföras eller redan har genomförts, är också andra vittgående reformer anhängiga.

Kommittén för utveckling av domstolsväsendet, som statsrådet tillsatte 20.6.2001, fortsätter sitt arbete. Avsikten är att kommittén skall lägga fram riktlinjer för en översyn av domstolsväsendet. Kommitténs utgår i sin bedömning från den nya grundlagens principer om utövning av domsmakten och de grundläggande fri- och rättigheterna. Kommittén skall vara klar med sitt arbete inom augusti 2003.

Reformen av domstolsorganisationen fortsatte år 2002. Den nya specialdomstol, marknadsdomstolen, som inrättades i stället för konkurrensrådet och marknadsdomstolen, inledde sin verksamhet från början av mars 2002. Bostadsdomstolarna drogs in från 1.1.2003. Justitieministeriet tillsatte 13.6.2002 en arbetsgrupp som skulle ta ställning till om indelningen i hovrättsdomkretsar borde ändras.

Justitieministeriet tillsatte i februari 2002 en arbetsgrupp som utgående från det betänkande om domarutbildning (kommittébetänkande 2000:5) som blev klart i januari 2001 samt de utlåtanden som mottagits om betänkanget fick i uppdrag att bereda ett förslag om kvalificeringsordning för domare. Arbetsgruppen avlät sitt betänkande i november 2002 (kommittébetänkande 2002:6).

Under berättelseåret övervägdes en reform av bestämmelserna om rättegångars offentlighet. Justitieministeriet tillsatte redan i maj 2000 en kommission som fick i uppdrag att bereda en totalreform av lagstiftningen om rättegångars offentlighet. Kommissionen avlät sitt betänkande i februari 2002 (kommittébetänkande 2002:1). BJO Rautio gav ett utlåtande om saken 22.5.2002 (dnr 438/5/02). Justitieministeriet tillsatte 3.1.2003 en arbetsgrupp som fick i uppdrag att göra ett förslag om vilka

bestämmelser om rättegångars offentlighet som skall tillämpas i förvaltningsrättskipning.

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN AV DOMSTOLARNA

Justitieombudsmannen skall övervaka att domstolarna och domarna följer lagen och fullgör sina skyldigheter. Detta innebär att justitieombudsmannen särskilt skall se till att den rätt till en rättvis rättegång som var och en garanteras som en grundläggande och mänsklig rättighet förverkligas också i praktiken.

De som vänder sig till justitieombudsmannen hyser ofta alltför höga förväntningar på justitieombudsmannens möjligheter att hjälpa dem att driva sina ärenden. Justitieombudsmannen kan nämligen inte i sin roll som laglighetsövervakare påverka behandlingen av anhängiga domstolsärenden eller ändra domstolsavgöranden. Justitieombudsmannen kan inte heller på något annat sätt pröva om ett domstolsavgörande i sig är materiellt riktigt. Justitieombudsmannen har endast i uppgift att ta ställning till om rättskiparen har handlat inom ramen för sin lagliga prövningsrätt. Ändring måste sökas den vanliga vägen, i allmänhet hos närmare högre instans. Även om justitieombudsmannen av hävd har ansetts kunna ansöka om återbrytande av en dom eller på en medborgares vägnar tillgripa också andra extraordinära rättsmedel, om allmänt intresse kräver det, har detta i praktiken förekommit mycket sällan. Parterna har numera vanligen möjligheter att sköta sina ärenden själva och vid behov få kompetent rättshjälp också på samhällets bekostnad.

En av laglighetsövervakningens uppgifter är däremot att utveckla själva rättssystemet. I sin verksamhetsberättelse skall justitieombudsmannen bl.a. bedöma rättsskipningens allmänna tillstånd. Laglighetsövervakningen förväntas ge respons också till lagstiftaren. Den växelverkan som är förknippad med laglighetsövervakningen fungerar således i flera riktningar.

Laglighetsövervakningen av domstolarnas verksamhet är framför allt inriktad på de garantier för rättssäkerheten som förfarandet innebär. Det är ofta fråga om en bedömning av om den grundlagsenliga rätten till en rättvis rättegång har tillgodoseetts. Laglighetsövervakningen inriktas framför allt på sådana gränsområden som inte nås med andra rättsmedel. Som typiska exempel kan nämnas långa behandlingstider samt domares uppträdande och

bemötande av kunder. Också sättet att sakligt motivera beslut har varit föremål för uppmärksamhet. Vissa klagomålsärenden har rört sig i gränsmarkerna mellan å ena sidan domstolarnas rättsskipning och å andra sidan domstolsförvaltningen. Även frågor som gäller råd och anvisningar till klienterna har behandlats. Genom sina ställningstaganden har justitieombudsmannen särskilt försökt utveckla s.k. god domstolspraxis.

De laglighetsövervakningsärenden (klagomål, egna initiativ och utlåtanden) som gällde domstolarna utgjorde den tredje största gruppen av ärenden som justitieombudsmannen avgjorde under verksamhetsåret 2002. Antalet avgöranden som gällde domstolarna uppgick till sammanlagt 264. En stor del av de klagomål som gällde domstolarnas lagskipning var fortfarande av den arten att justitieombudsmannen inte kunde ingripa i själva saken.

De långa behandlingstiderna i domstolarna är ett problem som ofta föranleder klagomål till justitieombudsmannen. Dröjsmålen har oftast berott på tingsrätternas stora arbetsbörda.

Det har också förekommit klagomål som har gällt domar-jäv eller rättsskipningens opartiskhet överlag. Det räcker inte att en domare handlar opartiskt, utan han eller hon måste också utåt framstå som opartisk. Det måste dock finnas objektiva grunder att anse att domarens opartiskhet äventyras.

Enligt lagen om utnämning av domare skall alla domare redogöra för sina bindningar. JO Lehtimaja tog i november 2000 på eget initiativ upp frågan om domares frimurarmedlemskap. När Lehtimajas mandatperiod gick ut, överfördes ärendet till BJO Jämskeläinen. BJO Jämskeläinen framförde som sitt ställningstagande till justitieministeriet att medlemskap i en frimurarorganisation eller någon motsvarande ideell förening är en sådan bindning, som den som föreslås bli utnämnd till en domartjänst eller som har utnämnts till en sådan tjänst enligt lagen skall redogöra för och som är en offentlig uppgift i den redogörelse som skall ges om bindningar (dnr 2709/2/00 se s. 83).

Många klagomål gäller också domarnas uppträdande, särskilt en tjänstemans yttrandefrihet och allmänt bemötande av kunder. Det sätt på vilket parterna i en rättegång blir bemötta är i allmänhet avgörande för om de själva anser sig ha fått en rättvis rättegång. Domarämbetet är ett uppdrag som kräver särskilt förtroende och anseende och förutsätter därför ett särskilt sakligt uppträdande. En

domare måste även i konfliktsituationer kunna visa en hovsam inställning till olika personer och åsikter. Detta gäller också kollegialt beslutsfattande. BJO Rautio gav en tingsdomare en anmärkning om att tingsdomaren vid beslutsöverläggningen i ett mål hade uppträtt i strid med statstjänstemannalagen (dnr 3153/4/01 s. 82).

Särskilt många av klagomålen gällde rättegångars offentlighet. BJO Jämskeläinen uttalade under berättelseåret i fyra fall sin uppfattning om en rättegångs offentlighet. Uppfattningarna gällde hörande av parter innan domstolen besluter om hemlighållande, intagning av offentligt material i domskäl som har bestäms att hållas hemliga, hur en rättegångs offentlighet skall förverkligas samt hur ett beslut om hemlighållande skall motiveras (se s. 74–81). Den gällande lagstiftningen erbjuder inte alltid tillfredsställande lösningar på dessa problem. En förbättring torde ske när totalreformen av lagstiftningen om rättegångars offentlighet genomförs. I november gjorde BJO Jämskeläinen en framställning till justitieministeriet om att ministeriet skall pröva om det är skäl att i den nya lagen om offentlighet vid rättegång ta in uttryckliga bestämmelser om att en domstol offentligt skall motivera avgöranden som gäller rättegångens offentlighet, i allmänhet och särskilt när ingen av parterna har motsatt sig att offentligheten begränsas (dnr 2721/2/02 s. 74). Denna omständighet har inte behandlats av den kommission som arbetar med frågan om rättegångars offentlighet.

Även domskälen har föranlett klagomål. BJO Jämskeläinen gav en tingsrättslagman en anmärkning för att lagmannen hade underlåtit att fullgöra sin lagstadgade skyldighet att motivera en dom samt för att domen även innehöll andra felaktigheter (dnr 464/4/00 se s. 83). BJO Rautio ansåg också t.ex. att motiveringarna till en länsrätts beslut i ett ärende som gällde parkeringsbot lämnade rum för tolkning, eftersom de inte gav klaganden tillräckligt information om varför hans förklaring om att han hade betalt boten inte hade vunnit tilltro fastän han hade fogat en betalningskupong till sin protest (dnr 2058/4/00). I ett ärende som gällde hörande av barn i tingsrätten konstaterade BJO Rautio, att grunderna för att höra barnet vid rättens sammanträde borde ha skrivits in i protokollet från sammanträdet och inte bara muntligen ha meddelats parterna (dnr 2432/4/00).

Flera klagomål gällde också bevisningen och i synnerhet bemötandet av rädda vittnen. En tingsdomare hade t.ex. före rättens sammanträde låtit klagandena förstå att deras son kunde höras som vittne på ett sådant sätt att han inte blir tvungen att konfronteras med svaran-

den. Sedermera hade det visat sig att bevisstemat var att identifiera svaranden. Tingdomaren hade inte heller efter att han gjort sig förtrogen med handlingarna i ärendet rättat den uppgift som han hade givit klagandena. Därför hade tingsdomaren enligt BJO Jääskeläinens åsikt haft en särskild skyldighet att se till att för vittnet innan han konfronterades med svaranden hade gått en förklaring till varför domstolen trots allt hade ansett att svaranden behövde vara närvarande. Nu hade vittnet i strid med den uppgift som han hade fått om saken blivit tvungen att möta svaranden. Detta hade kommit som en överraskning för det rädda vittnet (dnr 2500/4/00). Raddhågade vittnens ställning har också fått stor uppmärksamhet i offentligheten. En förbättring torde inträda när ovan nämnda ändringar av rättegångsbalkens bevisregler träder i kraft.

Många klagomål gällde delgivning, underrättelser och stämning. BJO ansåg att förfarandet hade varit felaktigt i t.ex. följande fall: En tingsdomare försummade att utan dröjsmål underrätta fängvårdsmyndigheterna om ett häktningsföreläggande (dnr 867/4/00), en hovrätt underlät att tillställa svaranden ett exemplar av domen, vilket är hävdvunnen praxis (dnr 2146/4/00), en tingsrätt underlät att sända domen för kännedom till en frånvarande svarande under den adress som svaranden senast hade uppgivit (dnr 2884/4/01) och en tingsrättslagman avkunnade en tredsokod fastän kåranden inte hade kallats till rättens sammanträde på det sätt som föreskrivs i 11 kap. rättegångsbalken (dnr 1793/4/00).

Klagomålen mot stämningsmännen har gällt bl.a. stämningsmännens uppträdande eller tillvägagångssätt vid delgivning. BJO Rautio ansåg t.ex. att lagen om stämningsmän ger en stämningsman rätt att få telefonuppgifter av ett teleföretag, men endast om de personer som delgivningen avser (dnr 74/4/02). Enligt BJO Jääskeläinens åsikt gjorde en stämningsman fel när han inte skrev ut och överlämnade ett delgivningsintyg i ett förvaltningsärende (dnr 1682/4/00).

Inspektioner

I anslutning till teletvångsmedelsärenden inspekterade BJO Rautio Tavastehus tingsrätt 18.9.2002, Vanda tingsrätt 18.9.2002, Rovaniemi tingsrätt 24.9.2002, Varkaus tingsrätt 18.11.2002 och Nyslott tingsrätt 19.11.2002. BJO Jääskeläinen besökte 18.12.2002 Kajana tingsrätt i ärenden som gällde militära rättegångar.

Avgöranden

EN DOMSTOLS MOTIVERING AV ETT SEKRETESSBESLUT

Rättsjournalisternas förening Oikeustoimittajat ry kritiserade Östra Finlands hovrätts, St Michels tingsrätts och Varkaus tingsrätts avgöranden i frågor som gällde begränsning av en rättegångs offentlighet. Föreningen bad justitieombudsmannen reda ut om domstolarna handlar lagenligt och tillräckligt noggrant motiverar sina avgöranden.

St Michels tingsrätt hade i sitt protokoll under rubriken "Handläggningens offentlighet" konstaterat att målsäganden hade begärt att ärendet skulle handläggas helt utan att allmänheten var närvarande och att rättegångsmaterialet skulle hållas hemligt i 10 års tid, eftersom dotterns död hade varit en mycket svår chock för hennes nära anhöriga, släktingar, gudföräldrar och vänner samt vållat dem psykiska lidanden.

Tingsrätten hade motiverat sitt beslut att behandla ärendet inom stängda dörrar och sitt sekretessbeslut med att hänvisa till 5 § 1 mom. 1 och 3 punkten (enligt utredningen egentligen bara 1 punkten) samt 9 § 2 mom. lagen om offentlighet vid rättegång.

BJO Jääskeläinen konstaterade att den svåra chock och de psykiska lidanden som nämns i tingsrättens beslut att sekretessbelägga behandlingen av ärendet inte är en laglig grund att behandla ärendet inom stängda dörrar. I detta avseende och i fråga om hänvisningen till 5 § 1 mom. 3 punkten lagen om offentlighet vid rättegång hade tingsrättens beslut varit formellt felaktigt.

I sin utredning om på vilket sätt tingsrätten hade motiverat sitt beslut att behandla ärendet inom stängda dörrar hade tingsrätten dock uppgivit att målsäganden till stöd för sitt yrkande hade anfört särskilt ömtåliga omständigheter som gällde en persons privatliv. BJO ansåg att enligt de handlingar som BJO hade till sitt förfogande hade tingsrätten på denna grund inom ramen för sin prövningsrätt haft kompetens att besluta att målet skulle behandlas inom stängda dörrar. Grunden framgick dock inte av tingsrättens beslut.

BJO konstaterade vidare att ett beslut om förhandling inom stängda dörrar som domstolen fattar med stöd av 5 § lagen om offentlighet vid rättegång enligt lagens förarbeten (RP 56/1984 s. 10) skall motiveras på normalt sätt.

Tingsrättsdomar skall motiveras så som bestäms i 11 kap. 4 § lagen om rättegång i brottmål. Tingsrättsbeslut skall enligt 11 kap. 13 § 2 mom. i samma lag motiveras om målet avisas, ett yrkande eller en invändning i målet förkastas eller om en motivering annars behövs.

Att motivera ett beslut är enligt lagens förarbeten (RP 82/1995 rd. s. 130) nödvändigt t.ex. då den fråga som har avgjorts genom beslutet rättsligen lämnar rum för tolkning. Däremot finns det i allmänhet inte något behov att motivera ett beslut om t.ex. ett yrkande som hänför sig till rättegångsförfarandet godkänns och den andra parten inte har motsatt sig det.

BJO ansåg att när en domstol har bifallit en parts yrkande om förhandling inom stängda dörrar och de övriga parterna inte har motsatt sig yrkandet, har beslutets motivering visserligen ingen betydelse för *parternas* rättsskydd. BJO betonade dock att principen om offentlig rättegång inte begränsar sig till synpunkter som gäller parternas rättsskydd. En offentlig rättegång är viktig både för att medborgarna kan övervaka lagskipningen och för att offentligheten främjar medborgarnas förtroende för domstolarna. Av dessa orsaker är det med hänsyn till principen om offentlig rättegång viktigt att också *allmänheten* får tillräckliga uppgifter om grunderna för en förhandling inom stängda dörrar och på detta sätt kan bedöma hur domstolen utövar sin prövningsrätt.

I förarbetena till lagen om offentlighet vid rättegång (RP 56/1984 s. 11) konstateras att enligt domstolens prövning skall förhandlingen kunna ske inom stängda dörrar även i ett annat brottmål som berör en särskilt ömtålig omständighet i en persons privatliv. Grunden skall dock tolkas snävt. Huvudregeln är att förhandlingen skall ske offentligt och avsteg från denna regel skall vara möjliga endast i särskilt ömtåliga fall.

Enligt BJO:s uppfattning betonar detta uttalande i lagens förarbeten behovet av motiveringar i en situation som denna. I det fall som klagomålet gällde underströks behovet av motiveringar ytterligare av att brottsbeteckningen (misshandel och grovt dödsvållande) inte gav vid handen att det var frågan om särskilt ömtåliga omständigheter som gällde en persons privatliv. Å andra sidan är det klart att det inte är möjligt att särskilt utförligt nämna dessa omständigheter i domskälen, för då går syftet att hemlighålla rättegångens förloret.

BJO delgav St Michels tingsrätt sin uppfattning att tingsrättens beslut att förhandlingen i rättegången skulle ske

inom stängda dörrar delvis hade varit felaktigt och delvis bristfälligt motiverat.

Östra Finlands hovrätt hade under rubriken "förhandlingens offentlighet" först konstaterat att tingsrätten med stöd av 5 § 1 mom. samt 9 § 2 mom. lagen om offentlighet vid rättegång hade beslutat hålla huvudförhandlingen i målet utan att allmänheten var närvarande och att rättegångsmaterialet i målet med undantag av de lagrum som tillämpats samt domslutet skulle hållas hemligt i 10 års tid.

Hovrätten konstaterade också att den hade verkställt huvudförhandlingen utan att allmänheten hade varit närvarande och att rättegångsmaterialet skulle hållas hemligt till år 24.9.2009, på det sätt som tingsrätten hade bestämt.

I sin redogörelse meddelade hovrätten att den i sin handläggning av målet endast hade iakttagit tingsrättens beslut om att hålla rättegångsmaterialet hemligt och att tillvägagångssättet inte krävde någon särskild motivering.

BJO konstaterade att tingsrättens beslut att målet skulle behandlas inom stängda dörrar och rättegångsmaterialet hållas hemligt endast gällde förhandlingen i tingsrätten och det rättegångsmaterial som hade samlats i tingsrätten. I ett mål där huvudförhandling verkställs i hovrätten avgörs målet på basis av det material som läggs fram i hovrätten. Därför skall hovrätten själv ta ställning till om huvudförhandlingen i hovrätten och det material som samlas under handläggningen i hovrätten är offentligt.

Behovet att motivera ett hovrättsavgörande som gäller rättegångens offentlighet är enligt BJO:s uppfattning olika i olika situationer och beror bl.a. på om ändring söks i den del av avgörandet som gäller offentligheten samt till vilken del besvär anförs i huvudsaken. Om ändring söks så, att hemlighållna materialet inte alls berörs, har hovrätten över huvud taget inget behov att hålla förhandlingen inom stängda dörrar.

I det aktuella fallet hade besvärerna över tingsrättens avgörande gällt samma omständigheter som de vilka hade föranlett sekretessbeslutet i tingsrätten. Om hovrätten hade accepterat tingsrättens avgörande i sekretessfrågan, hade hovrätten därför enligt BJO:s uppfattning inte haft något särskilt behov att separat motivera sitt eget avgörande i denna fråga. Eftersom tingsrättens avgörande dock hade varit delvis bristfälligt och delvis felaktigt, belastades också hovrättens beslut av motsvarande

problem. För en utomstående framgick grunderna till att förhandlingen hade skett inom stängda dörrar inte ens av hovrättens avgörande.

BJO delgav också hovrätten sin ovan nämnda uppfattning om hur ett beslut om att begränsa offentligheten vid rättegång skall motiveras.

Av *Varkaus tingsrätts* protokoll framgick att svarandena i ett mål hade begärt att förhandlingen skulle ske inom stängda dörrar för att målet gällde affärshemligheter. Åklagaren hade inte motsatt sig denna begäran. Tingsrätten hade prövat riktigt att bifalla begäran, eftersom under handläggningen av målet kunde yppas sådana affärs- eller yrkeshemligheter som ett vittne med stöd av 17 kap. 24 § rättegångsbalken fick vägra uppge. Tingsrätten hade beslutat att rättegångsmaterialet med undantag av domen skulle hållas hemligt under 10 års tid.

BJO konstaterade att domstolen med stöd av 5 § 2 mom. 2 punkten lagen om offentlighet vid rättegång kan besluta att muntlig förhandling till *behövliga delar* skall ske utan att allmänheten är närvarande då någon har ålagts att yppa en omständighet eller att till besiktning framlägga ett föremål eller en handling eller att besvara en fråga, fastän han annars får vägra detta, eller när en handling som skall företas innehåller meddelanden mellan den åtalade och någon som står i ett sådant förhållande till honom som nämns i 17 kap. 20 § rättegångsbalken eller innehåller sådant som den som avses i kapitlets 23 § inte får vittna om vid rättegång eller den som avses i 24 § får vägra yppa.

I ljust av förarbetena till lagens 5 § 1 och 2 mom. (RP 56/1984 rd. s. 10–13), skiljer sig de situationer som nämns i 2 mom. från dem som avses i 1 mom. framför allt såtillvida, att de gäller sådana *delar* av en annars offentlig rättegång som borde kunna förrättas utan att allmänheten är närvarande.

Enligt utredningen blev såväl svarandena, som hördes i bevissyfte, som vittnena tvungna att berätta om detaljer i en verksamhet som gällde vapenhandel. Detta hade framgått redan vid förberedelsesammanträdet.

BJO ansåg att en tingsrätt kan besluta att förhandlingen i ett mål skall hållas inom stängda dörrar om det kan väntas att under förhandlingen kommer att framläggas sekretessbelagd information, i detta fall affärshemligheter. Skulle material som skall hållas hemligt sedan inte framläggas under förhandlingen, fastän den part som har framställt begäran har trots det, har domstolen möjlighet

att underlåta att bestämma att rättegångsmaterialet i målet skall hållas hemligt. Bifalls däremot inte partens begäran, kan det gå så att en omständighet som har föreskrivits att hållas hemlig yppas under förhandlingen, varefter ett beslut om att rättegångsmaterialet skall hållas hemligt eventuellt inte längre har någon betydelse med tanke på den omständighet som redan har yppats.

Om det inte är möjligt att tydligt avgränsa vilken information som skall hemlighållas, vilket enligt utredningen var fallet i detta mål, kan domstolen enligt BJO:s uppfattning inom ramen för sin prövningsrätt bestämma att hela förhandlingen skall hållas inom stängda dörrar. Systematiken i lagens 5 § utgår dock även enligt lagens förarbeten från att de situationer som nämns i 2 mom. skiljer sig från de fall som avses i 1 mom. framför allt såtillvida att situationerna i 2 mom. gäller *delar* av en rättegång, vilka måste kunna verkställas utan att allmänheten är närvarande. Enligt BJO:s mening understryker detta behovet av att en domstol motiverar sitt avgörande när den med stöd av 2 mom. bestämmer att förhandlingen i ett mål undantagsvis i sin helhet skall hållas inom stängda dörrar. Mot denna bakgrund ansåg BJO att Varkaus tingsrätt på ett bristfälligt sätt hade motiverat sitt beslut att hålla förhandlingen inom stängda dörrar.

BJO gjorde Varkaus tingsrätt uppmärksam på att om en domstol prövar att den inte kan avskilja de delar av en offentlig rättegång som skall hållas hemliga, skall beslutet till denna del motiveras så att också en utomstående kan bedöma om domstolen har utövat sin prövningsrätt på ett lagligt sätt.

BJO delgav St Michels tingsrätt, Östra Finlands hovrätt och Varkaus tingsrätt sin uppfattning i saken.

Enligt BJO:s iakttagelser visar rättspraxis att när de allmänna domstolarna med stöd av sin prövningsrätt bestämmer att förhandlingen i ett mål skall ske inom stängda dörrar, är motiveringarna till dessa beslut ofta bristfälliga med hänsyn till de uppfattningar som har framförts ovan. Detta är särskilt fallet när ingen av parterna motsätter sig att förhandlingen hålls inom stängda dörrar.

Enligt BJO:s uppfattning kan detta bero på att den gällande lagstiftningen inte uttryckligen förefaller förutsätta att domstolarna i dessa situationer skall motivera sina avgöranden. Lagen om offentlighet vid rättegång har inga specialbestämmelser om att beslut som fattas med stöd av nämnda lag skall motiveras. Enligt 11 kap. 13 § 2 mom.

lagen om rättegång i brottmål samt 24 kap. 14 § 2 mom. rättegångsbalken skall ett beslut motiveras om målet avisas, ett yrkande eller invändning i målet förkastas eller om en motivering annars behövs. Mot bakgrund av vad som sägs i lagarnas förarbeten (RP 82/1995 rd. s. 130 och RP 154/1990 rd. s. 37–39) finns det i allmänhet inte något behov att motivera ett beslut om t.ex. ett yrkande som hänför sig till rättegångsförfarandet godkänns och den andra parten inte har motsatt sig det.

BJO betonade att betydelsen av principen om offentlig rättegång inte begränsar sig till synpunkter som gäller parternas rättsskydd, utan att den är viktig också med tanke på lagskipningens allmänna kontrollerbarhet och det allmänna förtroendet för domstolarnas verksamhet. Av samma skäl är det viktigt att allmänheten får tillräckliga uppgifter om grunderna för beslut som begränsar en rättegångs offentlighet och på detta sätt kan ta ställning till om domstolen har utövat sin prövningsrätt på ett lagligt sätt.

Enligt BJO:s uppfattning förefaller den gällande lagstiftningen och rättspraxisen vara bristfällig i denna fråga. Den kommitté som arbetar med revideringen av lagstiftningen om offentlighet vid rättegång har inte uppmärksammat saken, enligt vad som framgår av dess betänkande (kommittébetänkande 2002:1).

BJO gjorde en framställning till justitieministeriet om att ministeriet skall pröva om det är skäl att i den nya lagen om offentlighet vid rättegång ta in uttryckliga bestämmelser om att en domstol offentligt skall motivera avgöranden som gäller rättegångens offentlighet, i allmänhet och särskilt när ingen av parterna har motsatt sig att offentligheten begränsas.

BJO Jämskeläinens beslut 14.11.2002 (dnr 779/4/01) och brev till justitieministeriet (dnr 2721/2/02)

HEMLIGHÅLLANDE AV RÄTTEGÅNGSMATERIAL OCH HÖRANDE AV PARTER

Åbo hovrätt hade i en redogörelse som hovrätten hade givit med anledning av ett klagomål framfört uppfattningen att ett beslut om att hemlighålla rättegångsmaterial kan fattas utan att parterna hörs. Denna uppfattning ansåg BJO Jämskeläinen vara problematisk. En domstols beslut om hemlighållande är ett lagskipningsavgörande som kan vara viktigt med tanke på en parts rättsskydd.

BJO konstaterade att i lagen om offentlighet vid rättegång visserligen inte finns några bestämmelser om att parterna skall höras när domstolen beslutar om rättegångens offentlighet. Rätten att bli hörd är dock en av de viktigaste rättsskyddsgarantierna för en rättvis rättegång och ingår t.ex. i artikel 6 i den Europeiska människorättskonventionen, som är i kraft på lagnivå i Finland. I Finlands grundlag nämns rättigheten i 21 § 2 mom., som är formulerad som en skyldighet för lagstiftaren att trygga denna rättighet. Detta innebär bl.a. att genom lag kan göras små undantag från de rättsskyddsgarantier som nämns i bestämmelsen, t.ex. rätten att bli hörd, förutsatt att undantagen inte ändrar huvudregeln om hörande och inte i enskilda fall äventyrar en individs rätt till rättvis rättegång eller står i strid med Finlands internationella människorättsliga förpliktelser.

Enligt BJO:s uppfattning innehåller vår rättsordning därför en allmän norm som förutsätter att en part skall höras. Att lagen om offentlighet vid rättegång inte innehåller några bestämmelser om hörande av parter, innebär enligt BJO därför inte att de avgöranden som avses i nämnda lag kan tas utan att parterna hörs. Så kunde man förfara om nämnda lag skulle innehålla bestämmelser om *undantag* från en parts rätt att bli hörd. Detta har också den kommission som arbetar med frågan om rättegångars offentlighet beaktat i sitt betänkande (kommittébetänkande 2002:1). I kommissionens förslag till en ny lagstiftning om offentlighet vid rättegång finns också undantagsbestämmelser om situationer i vilka det inte är nödvändigt att ge parterna möjlighet att bli hörda.

Enligt BJO:s åsikt är det särskilt problematiskt om en hovrätt fattar beslut om hemlighållande utan att höra parterna, därför att möjligheten att överklaga är beroende av om tillstånd att söka ändring beviljas. Eftersom besvärstillstånd i praktiken endast sällan beviljas, kan frågan om rättegångsmaterialets offentlighet, som en part eventuellt kan uppleva mycket viktig med tanke på sitt rättsskydd, bli avgjord genom ett beslut som vinner laga kraft utan att parten i något skede har haft möjlighet att bli hörd om saken.

BJO konstaterade att i detta fall torde den omständigheten att svarandens ombud hördes i efterskott inte ha haft någon betydelse, eftersom den gällande lagen saknar bestämmelser om möjligheten att handlägga ett mål på nytt. Den kommission som arbetar med frågan om rättegångars offentlighet har föreslagit att den nya lagstiftningen skall innehålla bestämmelser också om en sådan möjlighet.

BJO delgav hovrätten sin uppfattning om hörande av parterna när en domstol beslutar om offentligheten vid rättegång.

BJO Jämskeläinens beslut 27.8.2002, dnr 2032/4/00

SÄKERHETEN OCH OFFENTLIGHETEN I EN RÄTTEGÅNG SOM HÅLLS UNDER EXCEPTIONELLA SAMMANTRÄDESFÖRHÅLLANDEN

Rättsjournalisternas förening Oikeustoimittajat ry kritiserade Lahtis tingsrätts förfarande i ett mål som gällde grov misshandel m.m.

Föreningen tog i sitt klagomål upp följande omständigheter.

1. I en rättegång hade den allmänhet som hade infunnit sig för att följa med rättegången i sin helhet bestått av journalister, som alla måste styrka sin identitet genom att visa upp presskortet. En polisman skrev i ett häfte upp vars och ens namn, ankomsttid och vilket medium vederbörande företrädde. Därefter fick alla genomgå säkerhetskontroll. Föreningen hänvisade till riksdagens justitieombudsmans beslut 31.12.1996, dnr 1568/4/94, i vilket justitieombudsmannen hade konstaterat att det var olagligt att förrätta ett namnupprop bland dem som hade infunnit sig för att följa med en rättegång. Föreningen ansåg att säkerheten under sammanträdet hade kunnat tryggas tillräckligt väl genom säkerhetskontrollen.

2. Innan mediernas representanter fick komma in i tings-salen hade tingsrätten redan hört ett vittne, som hade deltagit i ett identifieringstillfälle i häktet. De facto hade en del av sammanträdet alltså hållits utan att allmänheten hade fått vara närvarande. Endast tingsrättens egen personal hade varit närvarande.

3. Föreningen begärde dessutom att justitieombudsmannen skulle utreda om polisen hade handlat lagligt i ärendet. Enligt klagoskriften hade tingsrättens ordförande konstaterat att om journalisterna inte hade fått komma in i salen, var det polisens verksamhet som var orsaken.

Händelseförloppet

Lahtis tingsrätt behandlade 18.1.2000 ett fall av grov misshandel m.m., som hade anknytning till en intern uppgörelse mellan motorcykelklubbar. Under en paus i rättens sammanträde sköts tre personer ner på en bar i närheten av rättens sammanträdesplats. Även en av svarandena skadades och sammanträdet måste avbrytas.

På initiativ av polisinspektionen i Lahtis beslöt tingsrätten att den fortsatta förhandlingen i målet skulle äga rum i en för ändamålet inredd sal i polisinspektionens lokaler, eftersom det enligt polisen var omöjligt att göra justitiehuset i Lahtis tillräckligt säkert för denna rättegång. Polisen kontrollerade identiteten på alla de personer som infann sig till rättegången i polishuset, skrev upp deras namn i ett häfte och lät dem undergå säkerhetskontroll. Också tingsrättens lagman och den tingsdomare som var ordförande vid sammanträdet fick styrka sin identitet. Fotograferna fick lämna sin fotograferingsutrustning i förvar i aulan utanför, eftersom tingsrättens ordförande hade förbjudit fotografering i den sal där sammanträdet hölls.

Rättegången hölls i lokaler som skyddades av passagekontroll. Därför var det förbjudet för utomstående att röra sig eller vistas i dessa lokaler. I salen fanns inte mycket plats för allmänheten, varför tingsrättens lagman, den tingsdomare som var ordförande för sammanträdet och polisen tillsammans hade beslutat att de 15 första representanterna för massmedierna skulle få tillträde till salen.

Målet ropades inte upp. Hur sammanträdet hade inletts förblev delvis oklart. Enligt tingsdomaren hade det första vittnet "visat sig" i dörren till salen. Enligt en anteckning i sammanträdesprotokollet hördes det första vittnet utan att svarandena och målsäganden var närvarande i sammanträdessalen, eftersom vittnet var rädd för att konfronteras med dem. Enligt tingsdomarens förklaring var vittnesförhåret dock inte stängt för allmänheten, utan förhandlingen var i sin helhet offentlig. Tingsdomaren uppgav också i sin redogörelse att han undermedvetet varit en aning förvånad över att inga andra än tre notarier som tillhörde tingsrättens personal hade infunnit sig för att åhöra förhandlingen. Det första vittnet hördes och det identifieringstillfälle i vilket vittnet deltog ordnades utan att allmänheten var närvarande. Enligt den redogörelse som polisen gav i ärendet hade massmediernas representanter kallats in i salen efter att rätten hade hört detta vittne.

Polisen uppgav sig ha handlat enligt anvisningar av rättens ordförande. I en rättegång svarade polisen för säkerheten och rättens ordförande för handläggningen av målet.

Kontrollen av allmänhetens identitet

BJO Jämskeläinen konstaterade att offentligheten vid en rättegång i princip innebär att vem som helst har rätt att infinna sig för att höra på förhandlingen. Offentligheten får i allmänhet inte begränsas så, att den som vill höra på rättegångsförhandlingarna som inträdesvillkor måste uppge sitt namn. Till skyddet för privatlivet hör att ingen är skyldig att utan laglig orsak uppge sina personuppgifter.

I detta fall hade rättegången dock krävt exceptionella säkerhetsåtgärder. Under det föregående sammanträdet i målet hade en skottincident inträffat under lunchpausen. Under incidenten hade tre personer mist livet och en svarande hade skadats. Sammanträdet måste då avbrytas. I det aktuella fallet hade man ansett att sammanträdet av säkerhetsskäl måste hållas i en för ändamålet inredd sal på polisinsrättningen, eftersom det var omöjligt att göra justitiehuset i Lahtis tillräckligt säkert för att rättegången skulle kunna hållas där.

Var och en är skyldig att uppge sina personuppgifter för en polisman som i ett konkret uppdrag begär det i ett enskilt fall. Polismannen prövar i varje enskilt fall självständigt om personuppgifterna behöver uppges. Den som blir föremål för begäran har rätt att få veta på vilken grund han tillfrågas om sina personuppgifter.

Enligt BJO:s åsikt hade polisen inte i detta fall överskridit sin prövningsrätt genom att kräva att alla som infann sig i polishuset för att följa med rättegången visade upp sitt personkort eller genom att polisen skrev upp namnen på dessa personer. Målet var exceptionellt för finländska förhållanden och oron för rättegångens säkerhet var befogad. Under dessa förhållanden kunde de åtgärder som syftade till att förebygga säkerheten anses försvarbara och rätt dimensionerade med hänsyn till en eventuell fara. Den olägenhet som förfarandet medförde hade med hänsyn till förhållandena varit ringa och kunde anses nödvändig.

Enligt BJO:s åsikt skilde sig kontrollen av personernas identitet i detta fall från fallet med allmänt namnupprop såtillvida, att i detta fall stannade uppgiften om perso-

nens namn hos polisen, som handlar under tjänsteansvar. Dessutom gällde det att ta hänsyn till att målet var exceptionellt och att oron för rättegångens säkerhet befogad.

Att höra ett vittne utan att allmänheten är närvarande

BJO konstaterade att ett s.k. räddhågat vittne enligt lagen kan höras utan att parterna är närvarande. Däremot innehåller gällande lag åtminstone ingen uttrycklig bestämmelse om att ett räddhågat vittne kan höras utan att allmänheten är närvarande. Enligt den utredning som BJO mottog hade avsikten dock inte varit att höra vittnet utan att allmänheten var närvarande, utan detta hade blivit fallet därför att målet inte hade ropats upp.

Att målet ropas upp innebär att parterna och den allmänhet som eventuellt finns på plats har möjlighet att få muntlig information om att parterna och allmänheten kan gå in i sammanträdessalen och att rättegången följaktligen börjar. Även om uppropet är en liten åtgärd, kan rättegångens offentlighet faktiskt förhindras om uppropet uteblir. Så skedde i detta fall.

I sista hand är det rättens ordförande som ansvarar för att målet ropas upp eller allmänheten annars meddelas att rättegången börjar. Därför borde i detta fall tingsdomaren ha sett till det. Tingsdomarens vårdslöshet kan visserligen anses förstäligen med hänsyn till hans oro för säkerheten vid rättegången samt de exceptionella förhållandena under vilka rättegången ägde rum. Å andra sidan omfattade BJO inte den åsikt som tingsdomaren enligt sin redogörelse av fallet föreföll hysa, nämligen att det skulle ha varit "en bisak" att målet inte ropades upp och att offentligheten vid rättegången därför inte förverkligades.

Att exceptionella förhållanden under en rättegång förutsätter särskilda åtgärder av domstolen för att rättegångens offentlighet skall förverkligas framgår bl.a. av Europeiska människorättsdomstolens avgörande i fallet *Riepan* (4.11.2000). Människorättsdomstolen konstaterade bl.a. att det är ett väsentligt hinder för offentligheten att hålla en rättegång någon annanstans än i det vanliga sammanträdesrummet, i synnerhet på en plats dit allmänheten i princip inte har tillträde. I ett sådant fall hade staten, dvs. i detta fall underrätten, skyldighet att vidta särskilda åtgärder för att se till att allmänheten och medierna upplystes om var målet behandlades samt garanterades effektivt tillträde till platsen.

BJO delgav tingsdomaren sin uppfattning om att domstolens ordförande under exceptionella sammanträdesförhållanden särskilt bör se till att rättegångens offentlighet förverkligas, om man inte har haft för avsikt att hålla en förhandling som är stängd för allmänheten.

Rättegångens säkerhet och offentlighet

Den personliga säkerheten skyddas som en grundläggande rättighet enligt 7 § 1 mom. grundlagen. Genom att skydda den personliga säkerheten som en grundläggande rättighet har man särskilt velat betona den offentliga maktens positiva skyldighet att handla för att skydda samhällets medlemmar för brott och andra rättsstridiga handlingar som riktas mot dem.

Det allmänna skall slå vakt om den fysiska säkerheten under en rättegång, inte bara med hänsyn till rättegångsparterna och domstolens personal, utan också för att det skall vara tryggt för allmänheten att infinna sig och följa med en offentlig rättegång. Att slå vakt om säkerheten under en rättegång hör i detta avseende i själva verket till de grundläggande förutsättningarna för att en rättegångs offentlighet skall förverkligas.

I det utlåtande som begärdes av justitieministeriet konstaterade ministeriet att det för att trygga säkerheten både i Lahtis tingsrätt och i andra tingsrätter har börjat förse tingsrätter och sammanträdeslokaler med s.k. genomlysningsapparater och metalldetektorer. Enligt utlåtandet hade ministeriet för avsikt att under år 2001 förse Lahtis tingsrätt med metalldetektorer, med vilka ministeriet försöker trygga säkerheten för dem som arbetar i tingsrätternas sammanträdeslokaler eller besöker dem i olika ärenden. Apparaterna är dock dyra och vissa tingsrätter verkar i lokaler som inte lämpar sig för användning av sådana apparater, varför det inte är möjligt för ministeriet att snabbt förse samtliga tingsrätter med sådana apparater. Man har också försökt beakta säkerhetssynpunkterna när nya lokaliteter och sammanträdesrum planeras för tingsrätter. Ministeriet har dock ansett att det av säkerhetsskäl i enskilda fall fortfarande är nödvändigt att kontakta polismyndigheterna.

Enligt uppgift från Lahtis tingsrätt 20.5.2002 hade justitieministeriet inte försett tingsrätten med metalldetektorer eller andra apparater som skulle öka säkerheten.

Med stöd av det ovan sagda påpekade BJO för justitieministeriet att omsorgen om säkerhetsnivån på sammanträdesplatserna är en grundläggande förutsättning för adekvat rättsvård, både med tanke på den personliga säkerheten för dem som deltar i en rättegång och för att principen om offentlig rättegång skall förverkligas.

BJO Jääskeläinens beslut 12.6.2002, dnr 299/4/00

ÄR UTGÅNGEN AV EN RÄTTEGÅNG EN OFFENTLIG UPPGIFT?

Rättsjournalisterna förening Oikeustoimittajat ry bad justitieombudsmannen undersöka om Tammerfors tingsrätt hade förfarit lagenligt när tingsrätten underlät att i sitt domslut nämna vilka skadestånd som tingsrätten hade dömt ut i målet och i stället nämnde dessa i domskälen.

Brottmålet gällde kränkning av privatliv. Tammerfors tingsrätt hade på målsägandens begäran behandlat målet utan att allmänheten hade varit närvarande. Med stöd av 9 § 2 mom. lagen om offentlighet vid rättegång beslöt tingsrätten att rättegångsmaterialet med undantag av de lagrum som hade tillämpats samt domslutet skulle hållas hemligt under 20 års tid efter att domslutet hade avkunnats. Tingsrätten tolkade lagrummet så, att domslutet omfattade brottsbenämningen, gärningstidpunkten och lagrummen. De skadestånd som hade dömts ut hade tagits in i domskälen och blev därför sekretessbelagda.

Den juridiska bedömningen av ärendet

Enligt 9 § 2 mom. lagen om offentlighet vid rättegång skall tillämpade lagrum och domslutet alltid vara offentliga, även om domstolen inom ramen för sin prövningsrätt skulle ha rätt att bestämma att rättegångsmaterialet i övrigt skall hållas hemligt.

Enligt 11 kap. 6 § lagen om rättegång i brottmål skall en tingsrättsdom innehålla bl.a. domslutet. I lagen bestäms inte vad domslutet skall innehålla. Enligt lagens förarbeten (RP 82/1995 s. 126) avses i brottmål med domslutet det straff eller den förverkandepåföljd som svaranden döms till samt den ersättning som han åläggs att betala till målsäganden eller staten.

Av domslutet framgår alltså utgången i målet, dvs. hur domstolen har avgjort parternas yrkanden i målet. Frågan gäller alltså avgörandets offentlighet. Även med tanke på parternas rättsskydd är det viktigt att utgången i målet i sin helhet framgår av domslutet. I lagens förarbeten konstateras därför också, att domslutet skall avfattas så att det är klart och lättbegripligt för parterna. Om de ersättningar som svaranden skall betala nämns någon annanstans än i domslutet, kan detta vara problematiskt också med tanke på verkställigheten av domen, om domstolen har beslutat att rättegångsmaterialet skall hållas hemligt med undantag av de lagrum som har tillämpats samt domslutet.

BJO ansåg att det sätt på vilket tingsdomaren enligt klagomålet hade förfarit hade varit felaktigt. Enligt BJO hade domstolen i de domskäl som den bestämde skulle hållas hemliga tagit in en offentlig uppgift som hörde hemma i domslutet, nämligen uppgiften om vilket skadestånd svarandena skulle betalas till målsägandena. Genom detta förfarande hade domstolen enligt BJO begränsat rättegångens offentlighet i strid med vad som bestäms i 9 § 2 mom. lagen om offentlighet vid rättegång.

BJO delgav tingsdomaren sin uppfattning och påpekade att det var viktigt att utgången av en rättegång verkligen blir offentlig.

BJO Jääskeläinens beslut 12.6.2002, dnr 1493/4/00

KOMPLETTERING AV BESVÅR I EN HOVRÄTT

Klaganden ansåg att Helsingfors hovrätt hade gått felaktigt till väga i ett tvistemål som gällde uppsägning av en försäkring. Felet var enligt klaganden att hovrätten i samband med att den avslog klagandens begäran om huvudförhandling inte hade givit klaganden tillfälle att komplettera sina besvär, fastän klaganden i sin besvärsskrift uttryckligen hade hänvisat till bestämmelsen i 25 kap. 15 § 3 mom. rättegångsbalken att en part som söker ändring inte i samband med ett yrkande på huvudförhandling behöver nämna samtliga uppgifter.

Enligt 26 kap. 14 § 4 mom. rättegångsbalken skall en hovrätt som avslår en ändringssökandes eller svarandes anhållan om huvudförhandling *vid behov* ge denne tillfälle att komplettera sina besvär eller sitt genmäle.

BJO Rautios ställningstagande var följande:

Ordalydelsen i 26 kap. 14 § 4 mom. rättegångsbalken ger inte en part som söker ändring någon absolut rätt att komplettera sina besvär när hovrätten avslår hans eller hennes begäran om huvudförhandling. Bestämmelsen ger tillämparen en viss prövningsrätt i detta avseende. BJO ansåg att Helsingfors hovrätt inte hade överskridit denna prövningsrätt i ärendet eller heller annars hade förfarit lagstridigt.

BJO påpekade dock på allmän nivå för hovrätten att det skall vara ett undantag att den som söker ändring inte bereds möjlighet att komplettera sina besvär, även om tillvägagångssättet kan spara parterna rättegångskostnader i sådana fall där hovrätten är helt övertygad om att kompletteringen inte kan påverka besvärens utsikter till framgång. I lagens förarbeten (LaUB 19/1997 betonas att *”även om hovrätten senare avslår en ansökan om huvudförhandling kan de berörda parterna helt tryggt anföra besvär och komma med genmäle i helt korta ordalag när de vet att de får tillfälle att komplettera sina handlingar.”* Om ändringssökande parter dock inte ges en sådan möjlighet, är det skäl att frukta att de i *”rädsla”* för en sådan utgång härfter inte kommer att våga utelämnna några som helst omständigheter ur sina besvärsskrifter. I situationer som denna kan de överraskade parterna å andra sidan lätt få den uppfattningen att de inte har fått en rättvis rättegång. BJO ansåg att det också vore väl om ett avgörande som detta alltid motiverades i beslutet.

BJO sände en kopia av svaret till presidenten för Helsingfors hovrätt.

BJO Rautios brev 5.3.2002, dnr 3119/4/01

FÖRORDNANDE AV FÖRSVARARE MEDAN ÅTALSPRÖVNING PÅGÅR

I två klagomål kritiserades Kouvola tingsrätt för att tingsrätten inte hade förordnat en försvarare för de misstänkta under den tid som åtalsprövningen av deras ärende pågick. Tingsrätten hade förkastat begäran med den motiveringen att förundersökningen i bägge fallen redan hade avslutats och att fallen inte ännu var anhängiga i tingsrätten.

BJO Jääskeläinen konstaterade att Kouvola tingsrätt hade avgjort ärendena med stöd av den prövningsrätt som enligt lagen tillkom tingsrätten, varför BJO inte befattade sig med tingsrättens tillvägagångssätt.

På allmän nivå konstaterade BJO Jääskeläinen dock som sin uppfattning att 2 kap. 1 § lagen om rättegång i brottmål inte kategoriskt kan tolkas så, att en försvarare inte kan förordnas under den tid som åtalsprövning pågår. Rätten att få förutsättningar att förbereda sitt försvar och försvara sig med hjälp av ett rättegångsbiträde är element i en rättvis rättegång, vilken är en grundläggande rättighet och mänsklig rättighet. Mot denna bakgrund borde 2 kap. 1 § lagen om rättegång i brottmål enligt BJO tolkas på ett sätt som tar hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna så, att en försvarare kan förordnas också medan åtalsprövningen pågår, åtminstone när det finns ett sådant behov att göra det som kan jämföras med motsvarande behov i förundersöknings- och rättegångsskedet. Att förordna en försvarare kan vara behövligt t.ex. för framställande av en begäran om ytterligare undersökning eller för förberedelsen av en sådan begäran. Enligt 15 § 3 mom. förundersökningslagen bestämmer åklagaren om undersökningsåtgärder som en part har begärt efter att saken har överförs till åklagaren. Det kan också vara behövligt att under åtalsprövningen förordna en försvarare t.ex. för en muntlig överläggning som avses i 42 § 2 mom. förundersökningslagen.

Denna allmänna uppfattning delgav BJO tingsdomaren.

BJO Jääskeläinens brev 25.9.2002, dnr 1482/4/01

EN DOMARES UPPTÄDANDE

BJO Rautio ansåg att ett uttryck som en tingsdomare hade använt i en ordväxling med en nämndeman under en beslutsöverläggning hade varit helt osakligt och olämpligt. BJO konstaterade också att tingsdomarens kommentar om nämndemannens attityd när denne röstade om avgörandet i målet, en kommentar som tingsdomaren hade avsett vara skämtsam men som nämndemannen hade upplevt som kränkande, inte bara hade varit taktlös utan också klart olämplig med tanke på domarens uppgifter. BJO påpekade dessutom att en nämndeman i egenskap av ledamot av domstolen har rätt att utan osakliga kommentarer ta del av samtliga handlingar i målet.

I sitt beslut konstaterade BJO att domarämbetet är ett uppdrag som kräver särskilt förtroende och anseende och därför förutsätter ett markerat sakligt uppträdande. En domare måste även i konfliktsituationer kunna visa en

hovsam inställning till olika personer och åsikter. Detta gäller också kollegial överläggning.

Kollegialt beslutsfattande är inte möjligt om inte samtliga ledamöters åsikter respekteras så, att var och en av dem utan rädsla med sin åsikt kan bidra till beslutsfattandet. BJO ansåg att det är särskilt viktigt att en sådan förtroendefull atmosfär skapas när domstolen även har lekmannedamöter, vilkas självständiga beslutsfattande i alltför hög grad kan begränsas av den starka ställning som domarens yrkeskunskaper och erfarenhet ger honom eller henne.

BJO konstaterade att domaren särskilt bör se till att inte i sitt referat av saken använda uttryckssätt som återspeglar domarens egen uppfattning om hur saken skall avgöras. Annars finns det risk för att nämndemännen inte vågar eller ens bryr sig om att föra fram olika åsikter. Då förverkligas inte ett kollegialt beslutsfattande. Först i det fall att rätten efter beslutsöverläggningen måste rösta, skall rättens ordförande uttala sin åsikt innan nämndemännen uttalar sin.

BJO anmärkte, att det inte i sig är ovanligt att ledamöterna i ett oavhängigt lagskipningsorgan är av olika åsikt. Tvärtom förutsätts det att ledamöterna av en domstol kan fatta självständiga beslut. De har inte bara rätt att avgöra saken enligt vad de anser riktigt, utan domaransvaret medför också en skyldighet att göra det. Enligt BJO:s åsikt är läget dock särskilt känsligt när en del av ledamöterna är lekmän. När rätten har en sådan sammansättning, är det domarens skyldighet att redogöra för de juridiska frågorna i saken, men utan att hindra eller uttrycka ringaktning för lekmannedamöternas åsikter. En domare måste ha förmågan att konstruktivt och utan att sära någon ha en annan åsikt än lekmannedamöterna, också de ledamöter vilkas bakgrund är en annan än domarens. Förtroendet för domstolsväsendet och domstolsväsendets auktoritet gör att det är viktigt att domarna också själva respekterar de övriga ledamöternas oavhängighet, även om de i sakfrågor kan ha en t.o.m. diametralt annan åsikt än dessa. BJO konstaterade att en domare inte får ställa sig negativ till avvikande meningar. Ett uppträdande som sårar en annan ledamot av domstolen äventyrar domarämbetets anseende samt förtroendet för domstolsväsendet. Ytterst kan ett sådant uppträdande äventyra ett korrekt beslutsfattande.

BJO ansåg att tingsdomaren genom att handla på ovan nämnt sätt inte hade uppträtt som domarens tjänsteställning och uppgifter hade förutsatt och följaktligen

hade brutit mot lagens regel om hur en tjänsteman skall uppträda. BJO gav tingsdomaren en anmärkning om att tingsdomaren hade gjort sig skyldig till ett förfarande som stred mot 14 § 2 mom. statstjänstemannalagen.

BJO Rautios beslut 15.11.2002, dnr 3153/4/01

VAD EN DOM SKALL INNEHÅLLA OCH HUR DEN SKALL MOTIVERAS

Klaganden kritiserade en lagman för att denne hade försummat processledningen och avfattat en felaktig dom. Klaganden bad justitieombudsmannen undersöka om lagmannen var kompetent att sköta sin tjänst.

När det gällde det sätt på vilket lagmannen hade skött processledningen, konstaterade BJO Jämskeläinen att det rättegångsmaterial som stod till hans förfogande samt de fel som förekom i domen i viss mån stödde den kritik som framfördes i klagomålet. BJO ansåg dock att han inte enbart med stöd av det skriftliga materialet hade tillräckliga förutsättningar att ta ställning till denna del av lagmannens förfarande.

Till den del som klagomålet gällde domens innehåll och domskälen framgick inte av domen de omständigheter och juridiska slutledningar som avgörandet baserade sig på. Domen innehöll ingen genomgång av den bevisning som parterna hade lagt fram i rätten och i den förklarades inte heller på vilka grunder stridiga fakta ansågs ha blivit styrkta eller icke styrkta. I domen ingick inte heller någon förteckning över de personer som domstolen hade hört i bevissyfte eller vilka andra bevis som hade lagts fram i rätten.

Med beaktande av målets art, den omfattande bevisning och det omfattande övriga rättegångsmaterial som hade lagts fram i målet samt storleken av det juridiska intresse som var förknippat med målet ansåg BJO att tingsrättens dom i väsentlig mån var bristfällig med hänsyn till den skyldighet att motivera beslut så som föreskrevs i dåvarande 24 kap. 14 § rättegångsbalken, varför domen till denna del stod i strid med nämnda lagrum.

Även omständigheter som berörde vittnenas berättelser hade antecknats felaktigt i domen.

Tingsrätten hade utan att ha hört klaganden ålagt denne att betala också andra rättegångskostnader än de som

hänförde sig till det aktuella käromålet, fastän det av den faktura över rättegångskostnader som hade lämnats till rätten framgick att i fakturan också ingick kostnader som gällde ett annat ärende.

BJO konstaterade att justitieombudsmannen inte kan göra någon ny bedömning av den bevisning som har lagts fram i ett mål. Därför kunde BJO inte heller ta ställning till om tingsrättens dom var korrekt i fråga om det slutresultat som tingsrätten hade kommit till.

Med stöd av 10 § lagen om riksdagens justitieombudsman gav BJO lagmannen en anmärkning om att lagmannen hade underlåtit att fullgöra sin lagstadgade skyldighet att motivera domen samt om andra felaktigheter i domen.

BJO Jämskeläinen beslut 31.12.2002, dnr 464/4/00

DOMARES MEDLEMSKAP I EN FRIMURARORGANISATION OCH EN REDOGÖRELSE FÖR BINDNINGAR

Riksdagens justitieombudsman Lauri Lehtimäja har bl.a. i ett beslut från år 1996 (JO:s berättelse över sin verksamhet år 1996 s. 83–89) behandlat frågan om domares medlemskap i frimurarorganisationer. Lehtimäja tog 30.11.2002 på eget initiativ upp frågan om medlemskap t.ex. i en frimurarorganisation kan vara en bindning som den som föreslås bli utnämnd till domare eller som har utnämnts till domare enligt lagen har skäl att anmäla. Sedan JO Lauri Lehtimajas mandat hade gått ut övergick ärendet till BJO Jämskeläinen.

I sitt ställningstagande undersökte BJO Jämskeläinen de normer om redogörelse för bindningar som finns i grundlagen, statstjänstemannalagen, lagen om utnämning av domare och lagen om riksdagens justitieombudsman samt de målsättningar som framgår av förarbetena till dessa lagar samt anförde som sina slutsatser följande:

Ett av syftena med den redogörelse för bindningar som tjänstemän och också domare skall lämna är att ta fram bindningar som i enskilda fall kan utgöra jävsgrunder. Att dessa bindningar blir offentliga är ägnat att i förväg hindra uppkomsten av jävssituationer och öka förtroendet för att myndigheterna och domstolarna handlar opartiskt.

För det andra försöker man med hjälp av redogörelsen få information om sådana bindningar som en tjänsteman helt måste avstå från under den tid som han eller hon sköter tjänsten. Alla bindningar är nämligen inte sådana att de negativa effekterna av dem i tillräcklig utsträckning kan avhjälpas enbart med hjälp av jävsreglerna, eller också kan bindningen vara sådan att den gör tjänstemannen jävig att sköta en avsevärd del av de uppgifter som hör till tjänsten. För medlemmar av statsrådet har därför uttryckligen föreskrivits inte bara en plikt att redogöra för vissa bindningar, utan också ett förbud att i vissa uppgifter ha sådana bindningar.

För det tredje kan tjänstemän ha bindningar som inte hör till någondera av ovan nämnda grupper, men vilkas offentliggörande kan ha betydelse för öppenheten i statsförvaltningen eller domstolsverksamheten samt för att det allmänna förtroendet för dessa skall stärkas.

Enligt BJO är t.ex. medlemskap i en frimurarorganisation inte en sådan bindning som den som föreslås bli utnämnd till eller som har utnämnts till en domartjänst borde avstå från, om inte vederbörande själv anser det vara orsak att göra det. Däremot kan medlemskapet med fog anses höra till ovan nämnda grupp av bindningar som utgör potentiella jävsgrunder.

Vårt tänkande i jävsfrågor grundar sig på den europeiska människorättskonventionen, som är bindande för Finland, samt på den europeiska människorättsdomstolens beslutspraxis. Enligt detta tänkande anses bedömningen av en persons opartiskhet innebära subjektiv och objektiv opartiskhet. Subjektiv opartiskhet innebär att domaren inte skall ha någon förhandsuppfattning i en sak eller någon önskan att främja den ena partens intressen eller vålla den andra parten skada. Objektiv opartiskhet innebär att man kontrollerar om det utgående från yttre omständigheter finns befogad anledning att misstänka att en domares opartiskhet äventyras, även om det inte finns bevis för en subjektiv opartiskhet. Det är frågan om hur saken framstår utåt och om parterna och allmänheten får det intrycket att domaren är opartisk.

I ovan nämnda beslut av justitieombudsman Lehtimaja (JO:s berättelse över sin verksamhet år 1996, s. 86–87) ansåg justitieombudsman Lehtimaja att den hemlighetsfullhet som ansluter sig till frimurarorganisationens verksamhet och ritualer samt de inbördes försäkringar om hjälp som avkrävs medlemmarna är ägnade att ge utomstående en bild av att organisationens medlemmar har en exceptionellt bindande skyldighet att i alla lägen hålla

på sina frimurarbröder. Trots att dessa drag uppenbarligen har att göra med bakgrunden till frimurarorganisationens uppkomst och de avkrävda försäkringarna om hjälp inte förpliktar eller uppenbarligen ens berättigar en medlem att gynna en annan medlem i strid med lagen, kan en utomstående som inte hör till organisationen enligt Lehtimajas åsikt förståeligt nog misstänka att frimurarna låter sina inbördes utfästelser gå t.o.m. före lagen. Till detta bidrar den utbredda misstron mot frimurarorganisationen.

Om en part i en rättegång med genomsnittsmedborgarens kunskapsnivå får höra att både motparten och domaren hör till samma frimurarorganisation, kan han enligt justitieombudsman Lehtimajas åsikt ha grundad anledning att misstro rättegångens opartiskhet. Detta är inte ett ställningstagande till huruvida domarens och rättegångspartens frimurarbrödrskap är ägnat att faktiskt påverka rättegångens opartiskhet. Det är frågan om denna opartiskhets trovärdighet och i sista hand om det förtroende som domstolsväsendet åtnjuter i ett demokratiskt samhälle.

Frimuraren Reijo Ahtokaris publicerade år 2000 en doktorsavhandling med titeln "Salat ja valat. Vapaamuurarit suomalaisessa yhteiskunnassa ja julkisuudessa 1756–1996" (Helsingfors 2000) (en avhandling som behandlar de finländska frimurarna i samhället och i offentligheten under åren 1756–1996). BJO konstaterade att enligt denna avhandling är misstron mot frimurarna ofta obefogad. Enligt undersökningem förefaller det åtminstone inte i allmänhet finnas orsak att befara att domarens subjektiva, faktiska opartiskhet äventyras i en situation som den ovan nämnda.

När det däremot gäller bedömningen av en domares objektiva opartiskhet, ansåg BJO att de synpunkter som JO Lehtimaja hade framfört var centrala. Även mot bakgrund av de nya bestämmelserna om domares opartiskhet förenade sig därför BJO med den uppfattning som JO Lehtimaja framförde redan år 1996, nämligen att åtminstone utgångspunkten måste vara den att en domare är jävig att behandla ett ärende i vilket domaren själv och någondera av rättegångsparterna tillhör frimurarorganisationen. I sista hand avgörs jävsfrågan av domstolen i varje enskilt fall, med beaktande bl.a. av ärendets art, så som bestäms t.ex. i 13 kap. 6 § 2 punkten rättegångsbalken.

Enligt BJO är medlemskap i en frimurarorganisation eller någon motsvarande ideell förening i varje händelse en sådan potentiell jävsgrund som plikten att redogöra för bindningar just är avsedd att lyfta fram i ljuset.

Att anmäla en bindning som denna är ägnad att skingra misstron t.ex. när en part vet att hans motpart är frimurare. Om det i dessa fall är möjligt att kontrollera om domaren också är medlem, bidrar uppgiften om detta sakförhållande antingen till att skingra misstron eller också ger den möjlighet till en invändning om att domaren är jävig, och denna invändning kan då behandlas genast i början av rättegången. Även om jävsfrågan inte skulle konkretiseras på ovan nämnt sätt, ökar skyldigheten att redogöra för bindningar den allmänna tilltron till att domarverksamheten är opartisk eller ökar "genomsynligheten" i detta avseende, som lagutskottet har konstaterat.

BJO tog ytterligare ställning till om det i ärendet fanns synpunkter som kunde leda ett till annat slutresultat eller som annars borde beaktas.

Enligt 13 § grundlagen har var och en rätt till föreningsfrihet. Föreningsfriheten innefattar rätt att utan tillstånd bilda föreningar, höra till eller inte höra till föreningar och delta i föreningars verksamhet. Den fackliga föreningsfriheten och friheten att organisera sig för att bevaka andra intressen är likaså tryggad. Närmare bestämmelser om mötesfriheten och föreningsfriheten utfärdas genom lag.

Också domare har föreningsfrihet. Enbart den på lag grundade skyldigheten att redogöra för en bindning som hör till området för föreningsfriheten kränker enligt BJO: s åsikt dock inte nämnda grundläggande rättighet. BJO konstaterade också att föreningsfriheten inte är den enda grundläggande rättighet som kan beröras av skyldigheten att redogöra för en bindning. Bindningar som berör näringsfriheten, som är en grundläggande rättighet, kan både vara sådana att en tjänsteman måste redogöra för dem och sådana att tjänstemannen helt måste avstå från dem. För ministrar kan en bindning vara direkt förbjuden.

Enligt 11 § 2 punkten personuppgiftslagen (523/1999) betraktas en persons samhälleliga eller politiska uppfattning eller religiösa övertygelse eller medlemskap i ett fackförbund som en känslig uppgift. Enligt lagens 12 § 5 punkt får en sådan uppgift behandlas bl.a. när om behandlingen av uppgifterna bestäms i lag. Om en bindning lik den som avses i detta sammanhang är sådan att det förstnämnda lagrummet blir tillämpligt, får uppgiften följaktligen behandlas därför att det finns ett lagrum som föreskriver skyldighet att redogöra för bindningar.

Enligt 24 § 1 mom. 32 punkten lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) är sekretessbehandla myndighetshandlingar, *om inte något annat*

föreskrivs särskilt, bl.a. handlingar som innehåller uppgifter om en persons politiska övertygelse eller uppgifter om åsikter som personen har uttalat privat eller uppgifter om någons levnadssätt, *deltagande i föreningsverksamhet*, familjeliv eller andra med dem jämförbara personliga förhållanden.

Enligt BJO är de lagrum som gäller redogörelser för bindningar undantagsbestämmelser som medför att uppgifter som annars är sekretessbelagda är offentliga. Uppgifter om en persons ekonomiska ställning är t.ex. sekretessbelagda enligt 24 § 23 punkten lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, men uppgifter som ingår i ministrarnas, justitieombudsmannens och de biträdande justitieombudsmännens redogörelse för bindningar är offentliga. Enligt justitieministeriet har domarna synnerligen talrika förtroendeuppdrag i olika föreningar. När dessa uppgifter ingår i redogörelser för bindningar, är uppgifterna offentliga.

Eftersom ett av syftena med redogörelserna för bindningar är att avslöja potentiella jävsgrunder, skulle det inte ha någon betydelse att uppgifterna lämnas om de skulle hållas hemliga. Av de uppgifter som ingår i en domares redogörelse för bindningar är enligt BJO:s uppfattning endast uppgifterna om en persons ekonomiska ställning sekretessbelagda, eftersom 14 § lagen om utnämning av domare särskilt föreskriver att dessa uppgifter skall hållas hemliga.

Med stöd av det ovan sagda och med beaktande av riksdagens lagutskotts mycket tydliga ställningstagande i samband med behandlingen av förslaget till lag om utnämning av domare (LaUB 1/2000 s. 8), är medlemskap i en frimurarorganisation eller någon annan motsvarande ideell förening enligt BJO en bindning som den som föreslås bli utnämnd till domare eller som har utnämnts till domare skall redogöra för enligt vad som bestäms i lagen, och i redogörelsen för bindningar är denna uppgift en offentlig uppgift.

Denna uppfattning och grunderna för den delgav BJO justitieministeriet att beaktas inom justitieförvaltningen och informationen till domarna. BJO sände också en kopia av beslutet till frimurarorganisationen Suomen V. Ja O.M. Suurloosi för kännedom.

BJO Jääskeläinens brev 12.8.2002, dnr 2709/2/00

SESSIONSUTRYMMENAS SKICK VID EN TINGSRÄTT

Klaganden anförde justitieministeriet för att tingsrättens sammanträdesutrymmen i Närpes och Kristinestad är i dåligt skick. Enligt klagandens åsikt försämrar sessionsutrymmenas skick rättssäkerheten och äventyrar förverkligandet av den i grundlagen garanterade likställighetsprincipen för människorna bosatta inom häradet. Klaganden konstaterade att sessionssalarna både i Närpes och i Kristinestad är belägna på andra våningen i byggnader som saknar hiss, vilket kan försvåra de rörelsehindrades deltagande i rättegångar. Justitieministeriet hade enligt klagomålet försummat sin tjänsteplikt att dra försorg om att utrymmena sätts i vederbörligt skick.

BJO Jämskeläinen konstaterade följande i sitt beslut.

Bygglagstiftningen förpliktar inte myndigheterna att på eget initiativ reparera gamla byggnader i överensstämmelse med de i beslutet nämnda normerna. Med avseende på de grundläggande rättigheterna ansåg BJO det emellertid vara otillfredsställande att justitieministeriet, som företräder det allmänna, i sin användning har sammanträdesutrymmen som inte uppfyller de gällande bestämmelserna om att bygga tillgängligt och framkomligt.

Enligt 22 § i Finlands grundlag skall det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. I regeringens proposition med förslag till ändring av regeringsformens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna konstateras bl.a. följande om denna bestämmelse: "Ofta förutsätter det faktiska förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna aktiva åtgärder från det allmänns sida, t.ex. för att skydda individens grundläggande fri- och rättigheter mot kränkningar från utomstående sida eller för att skapa faktiska förutsättningar för utövning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Därför föreslås att man till regelsystemet för grundläggande fri- och rättigheter fogar ett uttryckligt stadgande som förpliktar det allmänna att trygga förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna".

Bestämmelsen 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. För-

verkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna kan också betyda att "staten vidtar positiva åtgärder för att i praktiken trygga rättigheterna." Som metoder för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna nämns t.ex. stiftandet av lagar som tryggar och preciserar utövningen av rättigheterna samt allokeringen av de ekonomiska resurserna (RP 309/1993 rd. s. 80).

Enligt BJO:s åsikt skulle främjandet av ett jämlikt bemötande av rörelsehindrade personer genom att de existerande sammanträdesutrymmena repareras enligt bestämmelserna om att bygga tillgängligt och framkomligt innebära att de grundläggande fri- och rättigheterna enligt 22 § i grundlagen tryggas i materiellt hänseende, vilket det är skäl att beakta bl.a. vid fördelningen av de ekonomiska resurserna.

BJO meddelade justitieministeriet de ovan framförda allmänna synpunkterna för kännedom. Eftersom sitt ställningstagande i princip gällde även andra statliga lokaler som avses i 53 § i markanvändnings- och byggförordningen, sände BJO sitt beslut också till miljöministeriet för kännedom.

BJO Jämskeläinen:s beslut 30.8.2002, dnr 1152/4/00

ETT VALBITRÄDES FÖRFARANDE I EN FÖRHANDSOMRÖSTNING

Klagandena kritiserade den förhandsomröstning som 11.10.2000 hade ordnats för patienterna på Muurame hälsovårdscentrals bäddavdelning, som hörde till samkommunen för folkhälsoarbetet i Korpilahti-Muurame. Enligt klagandena hade en ledamot av valbestyrelsen i Muurame kommun, som också hade fungerat som valbiträde åt en patient som varit på väg att rösta, åt patienten viskat vem denne skulle rösta på. Valbiträdet hade också senare brutit denna patients valhemlighet. Vid undersökningen av klagomålet väcktes dessutom misstanken att valbestyrelsens ledamöter eventuellt kunde ha underlåtit att sända patientens förhandsröstsedel till centralvalnämnden och förstört den.

Centralkriminalpolisens enhet i Jyväskylä verkställde på justitieombudsmannens begäran förundersökning av saken.

Valbiträdets förfarande

Med stöd av den bevisning som hade framlagts i ärendet ansåg JO Paunio att valbiträdet till en patient som varit på våg att rösta hade viskat vem patienten borde eller kunde rösta på. Enligt 14 kap. 4 § strafflagen är det straffbart att förvanska ett valresultat. När det gällde valbiträdets förfarande blev det närmast aktuellt att ta ställning till om valbiträdet hade gjort sig skyldigt till den gärning som avses i 14 kap. 4 § 3 punkten strafflagen, som föreskriver att för förvanskande av valresultat skall dömas den som "på något annat därmed jämförbart sätt ingriper i förrättandet av ett allmänt val eller en allmän omröstning".

Enligt JO tydde ingenting på att valbiträdet skulle ha haft för avsikt att påverka valresultatet. JO ansåg att valbiträdet snarare hade varit tanklöst och vårdslöst med hänsyn till vad som förutsattes av ett valbiträde i en röstningssituation. Valbiträdets avsikt hade enligt JO främst varit att hjälpa en sjuk patient att klara av en röstningssituation som visade sig svår för patienten att klara av. Viskningen kunde inte heller anses ha påverkat utgången av förhandsomröstningen, eftersom patienten inte klarade av att rösta, varför röstningen avbröts. Enligt JO:s uppfattning uppfyllde valbiträdets förfarande inte rekvisitet för förvanskande av valresultat enligt 14 kap. 4 § 3 punkten strafflagen.

JO bedömde också valbiträdets förfarande ur tjänsteansvarssynpunkt och konstaterade att enligt 185 § vallagen handlar en medlem av en valbestyrelse under straffrättsligt tjänsteansvar. Ett valbiträdes tjänsteplikt regleras av de bestämmelser i vallagen som anger ett valbiträdes uppgifter. Enligt 73 § 5 mom. vallagen är ett biträde skyldigt att samvetsgrant följa den röstandes anvisningar samt hemlighålla vad han eller hon fått veta i samband med röstningen. På ett förhandsomröstningsställe får enligt 56 § vallagen "de röstandes valfrihet inte heller på något annat sätt utsättas för påverkan eller försök därtill".

Med hänsyn till bestämmelserna om ett valbiträdes uppgifter ansåg JO att valbiträdet hade handlat i strid med sin tjänsteplikt när valbiträdet viskade till patienten vem patienten borde eller kunde rösta på. Enligt JO bröt valbiträdet inte uppsåtligt mot sin tjänsteplikt, utan var snarare tanklös och vårdslös med hänsyn till vad som förutsattes av ett valbiträde i en röstningssituation. JO ansåg att valbiträdet av oaktsamhet hade brutit mot sin tjänsteplikt.

JO ansåg att valbiträdets förfarande inte kunde anses ringa på det sätt som avses i 40 kap. 11 § strafflagen (8.9.1989/792). Rösträtten i statliga och kommunala val är en central rättighet, som tryggas i grundlagen. Rösträttens betydelse som grundval för demokratin återspeglas också av det faktum att en fri utövning av rösträtten tryggas genom särskilda straffbestämmelser i straffrätten. Att påverka en annan röstares vilja, även om detta sker av oaktsamhet eller vårdslöshet, kränker därför en fri utövning av rösträtten. JO ansåg att valbiträdet av oaktsamhet hade gjort sig skyldig till ett sådant brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet som avses i 40 kap. 11 § strafflagen (8.9.1989/792).

Enligt JO:s åsikt hade valbiträdet handlat tanklöst och vårdslöst med hänsyn till vad uppdraget som valbiträde förutsatte av biträdet i en röstningssituation. Enligt 40 kap. 11 § strafflagen kunde ett brott mot tjänsteplikt som begås av oaktsamhet inte heller bestraffas med annat än varning eller böter. Av dessa skäl och med beaktande av att valbiträdet inte hade haft för avsikt att förfara lagstridigt och förfarandet inte hade påverkat valutgången, ansåg JO att valbiträdets gärning bedömd som en helhet var ringa på det sätt som avses i 1 kap. 7 § lagen om rättegången i brottmål och ansåg att det inte fanns behov att väcka tjänsteåtal i ärendet.

Med stöd av 10 § lagen om riksdagens justitieombudsman gav JO valbiträdet en anmärkning för lagstridigt förfarande. Samtidigt påpekade JO med tanke på framtiden för valbiträdet att ett valbiträde enligt vallagen är skyldigt att samvetsgrant följa den röstandes anvisningar samt hemlighålla vad han eller hon fått veta i samband med röstningen, att de röstandes valfrihet på förhandsomröstningsstället inte heller på något annat sätt får utsättas för påverkan eller försök därtill samt att ett biträde inte i någon händelse får ge den som skall rösta någon rekommendation om vilken kandidat han eller hon skall rösta på.

Valbestyrelsens förfarande

JO ansåg att i saken inte hade framkommit några sådana sannolika skäl som avses i 1 kap. 6 § lagen om rättegång i brottmål som skulle ha talat för att medlemmarna av valbestyrelsen, som misstänktes för brott, skulle ha gjort sig skyldiga till något brott. JO ansåg att medlemmarna av valbestyrelsen inte i sin egenskap av medlemmar av detta organ hade gjort sig skyldiga till förvanskande av

valresultat (14 kap. 4 § strafflagen) eller brott mot tjänsteplikt (40 kap. 10 och 11 § (8.9.1989/792) strafflagen).

Valbestyrelsen hade dock försummat sin skyldighet såtillvida, att i valbestyrelsen inte i enlighet med justitieministeriets anvisningar i den förteckning som skall föras över röstningar hade antecknat att röstningen hade avbrutits. I justitieministeriets anvisningar föreskrivs att ett beslut om att avbryta röstningen skall registreras särskilt.

Med anledning av det skedda gjorde JO en framställning till justitieministeriet om att ministeriet skall överväga om valbestyrelserna borde få mera detaljerade anvisningar också för det fall att en förhandsomröstning i strid med vad man tidigare har förmodat måste avbrytas efter att röstningsförrättningen redan har inletts.

JO Paunios beslut 13.11.2002, dnr 2311/4/00

FÅNGVÅRDEN

Allmän översikt

Enligt den på kansliets arbetsordning baserade ärendefördelningen ankommer laglighetsövervakningen av fångvårdsärendena på BJO *Rautio*. Huvudföredragande var under verksamhetsåret äldre justitieombudsmannasekreterare *Harri Ojala*.

Justitieombudsmannen skall enligt sin instruktion inspektera framförallt fängelser och andra slutna inrättningar. Tillsynen över fångvården har av tradition varit en viktig del av justitieombudsmannens verksamhet.

Antalet fångar fortsatte att växa och uppgick i slutet av verksamhetsåret till närmare 3 500. Flera fängelser är redan överbefolkade. Det nya fängelset i Vanda togs i bruk i månadsskiftet april-maj. Vandafängelset, som ersätter Helsingfors förra rannsakningsfängelse på Skatudden, ökar inte antalet fängplatser. Under verksamhetsåret fattades beslut om ett nytt fängelse som skall byggas i Åbo och ersätta tre nuvarande enheter.

Enligt den drogstrategi som fångvårdsväsendet tillämpar skall drogfria avdelningar inrättas i alla sluta fängelser. Dessutom skall alla öppna anstalter vara drogfria. Efter som de salivtest som delvis skulle ersätta urintesten har konstaterats vara osäkra har de tills vidare frångåtts.

VIKTIGA LAGSTIFTNINGSREFORMER

Under de senaste åren har flera ändringar gjorts i den fångvårdsrelaterade lagstiftningen. Här kan nämnas bl.a. den år 2001 genomförda ändringen av förvaltningslagstiftningen, som innebar att fångvården och kriminalvården hänfördes till ett gemensamt ämbetsverk, Brottspåföljdsverket. Bestämmelserna om straffverkställighet har också förnyats genom flera partiella revideringar som refereras i verksamhetsberättelsen för år 2001. På basis av fängelsestraffkommitténs betänkande bereder justitieministeriet en proposition med förslag till fängelselag och lag om rannsakningsfängelse. Propositionen kommer att avlätas till riksdagen våren 2003. Under verksamhetsåret stiftade riksdagen en lag om behandling av personuppgifter vid verkställighet av straff. Lagen, som trädde i kraft 1.1.2003, gäller behandling av personuppgifter vid verkställighet av frihetsstraff, dvs. fängelsestraff,

förvandlingsstraff för böter och samhällspåföljd samt förvaring i rannsakningsfängelse. I lagen föreskrivs bl.a. om fångvårdsväsendets och kriminalvårdsväsendets rätt att föra personregister över dömda och även över vissa andra personer.

Under verksamhetsåret inleddes också sådana överföringar av i Finland utdömda fängelsestraff som avses i 19 § i lagen om internationellt samarbete vid verkställighet av vissa straffrättsliga påföljder. Lagen trädde i kraft år 2001. Justitieministeriet har fattat beslut om överföring av en fånge men beslutet har inte ännu verkställts eftersom det har överklagats till förvaltningsdomstolen. Överföringsärendet gäller en estnisk medborgare.

Under verksamhetsåret reviderades lagen om verkställighet av straff och lagen om rannsakningsfängelse (198/2002 och 199/2002, i kraft 22.3.2002). Till dessa lagar fogades bestämmelser enligt vilka brottspåföljdsverket eller direktören för straffanstalten i vissa fall kan informera bl.a. en målsägande om att en fånge eller rannsakningsfånge har frigivits eller avlägsnat sig från anstalten. Reformen grundar sig på Europeiska unionens råds rambeslut av den 15 mars 2001 om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden. Justitieombudsmannen har inte fått några uppgifter om i vilken utsträckning anmälningsförfarandet hittills har använts.

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN AV FÄNGELSERNA

Fångklagomålen är numerärt sett en av de största klagomålsgrupperna. Under verksamhetsåret skedde en kraftig ökning av antalet klagomål. År 2001 inkom 140 fångklagomål och under verksamhetsåret 240. Någon entydig orsak till den kraftiga ökningen av antalet klagomål har inte framkommit. En sannolik förklaring är att också antalet fångar ökade under verksamhetsåret. I flera fängelser överskred fångantalet det fastställda antalet platser. Antalet fångar var sammanlagt 3 433 och antalet fängplatser 3 245. På grund av att det varit nödvändigt att placera två fångar i celler som är avsedda för en har spänningarna mellan fångarna ökat. Det har också blivit svårare att ordna arbete och andra sysselsättningar för fångarna. I klagomålen anför emellertid inte någon direkt kritik mot utrymmesbristen.

Under verksamhetsåret avgjordes 113 klagomålsärenden. Antalet avgöranden ökade något jämfört med föregående år.

De avgjorda klagomålen gällde ärenden av varierande slag. Fångarna klagade bl.a. över användningen av tvångsmedel och disciplinär makt, över personalens uppträdande, över fängelseförhållandena samt över sina möjligheter att hålla kontakt med omvärlden (permissioner, korrespondens, användning av telefon osv.). En del av klagomålen gällde återkallande av beslut om placering på öppen anstalt eller överföringar från en anstalt till en annan. Vissa fångar var missnöjda med hälsovården i fängelset. Samma teman förekom även i de klagomål som blev anhängiga under verksamhetsåret.

Fångarna klagade också över annat än fångvårdsmyndigheternas förfarande. Dessa klagomål gällde huvudsakligen straffet som de dömts till, bl.a. förundersökningen eller domstolsbehandlingen.

Inspektionsverksamhet

I samband med inspektionen hos Brottspåföljdsverket diskuterades fångvårdens regionala organisation, närmast med avseende på placeringen av fångarna, fångvårdsväsendets personalsituation samt permissionspraxis och drogsituationen i fängelserna. Under diskussionerna framgick att det finns ett växande behov av individuell vård och handledning för fångarna på grund av att dessa ofta har multiproblem. Också anstaltssäkerheten förutsätter nya funktionella och strukturella lösningar. Rekryteringen av specialutbildad personal, såsom läkare, ansågs vara ett problem inom fångvården. Justitieministeriet har inlett ett projekt för att förnya fångvårdsväsendets organisation, personal och verksamhet. Representanter för brottspåföljdsverket diskuterade också behovet att skärpa nuvarande praxis med fängelsepermissioner, särskilt när det gäller fångar som är dömda för allvarliga brott. En arbetsgrupp vid justitieministeriet utarbetade ett förslag om saken. Riksdagens justitieombudsman har fått ta emot ett antal klagomål om ändringen av permissionspraxis. Behandlingen av ärendet pågår.

INSPEKTIONER INOM FÅNGVÅRDEN 2002

Under fängelseinspektionerna uppmärksammades framförallt fängelsernas utrymmen och skick, fångarnas boende, förhållandena på de sluta avdelningarna och specialavdelningarna, familjerummen, fångarnas

kontakter med yttervärlden, möjligheterna till fritidsaktiviteter samt anstaltens disciplinära praxis. Med anstaltsledningen diskuterades utredningen av brott som fångar misstänktes för och tillämpningen av tvångsmedel samt övervakningen av isolerade fångars hälsotillstånd.

Laukas fängelse	14.3.2002
Naarajärvi fängelse	14.3.2002
S:t Michels fängelse	15.3.2002
Åbo fängelse	31.5 och 19.6.2002
Fängessjukhuset	19.6.2002
Sukeva fängelse och Iskola öppna fängelseavdelning	21.8.2002
Pelso fängelse och Kestilä öppna fängelseavdelning	22 och 23.8.2002
Kervo fängelse	31.10.2002
Kylmäkoski fängelse	21.11.2002
Brottspåföljdsverket (Vanda fängelse)	24.5.2002

Vidare diskuterades möjligheterna att i fängelset fortsätta med medicinsk behandling närmast för drogmissbrukare som deltagit i avvänjningsprogram redan innan de kommit till fängelset. Vid diskussionerna framgick att det finns möjligheter till fortsatt medicinsk behandling i slutna fängelser. Däremot kan sådan behandling inte ges på öppna anstalter eftersom dessa är drogfria. Personalen ansåg att det också vore problematiskt att övervaka drogfriheten om missbrukarvård ges vid samma öppna anstalt. Frågan diskuterades också i samband med inspektionen hos brottspåföljdsverket. Däremot har t.ex. avvänjningsprogrammet Kisko utsträcks också till Pelso fängelse och Kestilä öppna fängelseavdelning. Det första skedet av programmet genomförs i Pelso fängelse och det andra skedet på Kestilä öppna fängelseavdelning. Vid Kervo fängelse berättade man som en positiv erfarenhet för BJO att ett tiotal fångar hade genomgått hela Kisko-programmet. Ingen av dessa fångar hade återvänt till fängelset ännu i oktober 2002. Den arbetsgrupp som brottspåföljdsverket tillsatt för att reda ut nuläget inom hälso- och sjukvården samt behovet att utveckla denna gav sitt betänkande 31.12.2002. I betänkandet föreslås bl.a. att för drogmissbrukare skall inrättas alternativa anstaltsplatser.

Ett problem som påtalades var också fängelsernas delvis otillräckliga resurser för hälso- och sjukvård samt att fängelserna fått ta över kommunernas kostnadsansvar för fångarnas specialiserade sjukvård. Man var över huvud taget bekymrad över att kostnaderna för en enda fånges specialiserade sjukvård på en gång kunde förbruka fängelsets hela anslag för hälso- och sjukvård. Fångarnas väntetider till läkarmottagningar ansågs vara alltför långa, men hälso- och sjukvården ansågs i övrigt motsvara den allmänna nivån.

Under inspektionerna har fångarna möjlighet att personligen samtala med biträdande justitieombudsmannen. Sammanlagt 103 fångar utnyttjade detta tillfälle. Föregående år träffade ca 60 fångar BJO personligen. I allmänhet kunde de ärenden som fångarna tog upp redas ut redan i samband med inspektionerna. De frågor som fångarna diskuterade gällde i stort sett samma problem som klagomålen över huvud taget. Flera fångar kritiserade de förhållanden under vilka de måste lämna urinprov. Många ansåg det vara oskäligt att de hade endast två timmar på sig. BJO inspekterade de utrymmen där urinproven togs och konstaterade att de inte i alla avseenden uppfyllde kraven på diskretion. I en del av provtagningsrummen hade fången direkt synkontakt med den person som övervakade förrättningen. Vid vissa fångelser hade man byggt en spegelvägg mellan övervakaren och fången. Tack vare denna konstaterades det vara lättare att lämna urinprov.

I samband med inspektionerna samtalade BJO både med anstaltsledningen och med personalrepresentanter. Personalen ansåg det vara problematiskt att fångantalet ökade, eftersom övervakningspersonalen under reces-sionsåren hade minskats och dimensionerats enligt ett mindre fångantal. Man berättade att personalbristen dels försvårade övervakningen och dels också möjligheterna att ordna aktiviteter för de allt flera fångarna. Arbetet med fångarna försvårades av att det ibland saknades övervakningspersonal på vissa arbetspunkter. De anställda ansåg också att de oftare än förr utsattes för hot, närmast av muntlig art.

Personalrepresentanterna ansåg det vara frustrerande att de inte alltid i tid fick information om de ärenden som togs upp vid samarbetsförfarandet. Vid samtalen framgick emellertid att det ofta var fråga om ärenden som inte heller någon annan vid anstalten hade haft tid att sätta sig in i.

Utlåtanden

BETÄNKANDE AV ARBETSGRUPPEN OM ÖVERFÖRANDE TILL FÄNGELSE BETÄNKANDE

Justitieministeriets kriminalpolitiska avdelning bad biträdande justitieombudsmannen ge ett utlåtande om ett betänkande som givits av arbetsgruppen om överförande till fängelse betänkande.

BJO Rautio konstaterade följande i sitt utlåtande.

Betänkandet innehåller ett förslag till ändring av tvångsmedslagens 1 kap. 26 §. Dessutom föreslår arbetsgruppen ändringar i det förslag till bestämmelser om uppskov med verkställigheten av fängelselagen som ingår i fängelsestraffkommitténs betänkande (KB 6:2001). I betänkandet föreslås också att domstolen åläggs att häkta en person som har dömts till ett ovillkorligt fängelsestraff av en längd som närmare framgår av förslaget eller till ett lindrigare straff, om det finns skäl att misstänka att den dömda flyr eller på något annat sätt undviker verkställighet.

BJO ansåg det i och för sig vara eftersträvänsvärt både från den dömdes och från samhällets synpunkt att verkställigheten av fängelsestraff inleds omedelbart efter att straffet blivit verkställbart. Det måste emellertid vara möjligt att skjuta upp verkställigheten om detta kan motiveras med den dömdes hälsotillstånd eller med något annat viktigt skäl. Med beaktande av de motiveringar som framförs i betänkandet måste man emellertid enligt BJO:s åsikt fråga sig om de nuvarande problemen snarare beror på en ogenomtänkt praxis i vissa fall än på att bestämmelserna är alltför vagt utformade.

BJO hade ingenting att anmärka mot arbetsgruppens förslag till förkortning av det längsta uppskov som kan beviljas på s.k. sociala grunder. Han ansåg det emellertid vara viktigt att den övre gränsen inte är ovillkorlig. Arbetsgruppens förslag om att utsökningssmyndigheterna fortfarande skall ha rätt att skjuta upp verkställigheten av frihetsstraff avviker från de riktlinjer som fängelsestraffkommittén (KB 6:2001) och Utsökning 2000-kommissionen (1998:2) föreslår i sina betänkanden. Eftersom beaktansvärda motiveringar framförs både till stöd för förslaget och för riktlinjerna i de ovan nämnda betänkandena ansåg BJO att ärendet borde utredas grundligare.

Den föreslagna möjligheten att överklaga en utmätningsmans uppskovsbeslut uppfyller enligt BJO:s åsikt de förutsättningar som anges i grundlagens 21 §. Däremot kan den föreslagna begränsningen av en uppskovsansökans inverkan på domens verkställbarhet åtminstone i vissa situationer vara oskälig från en sådan persons synpunkt som ansöker om fortsatt uppskov.

BJO förenade sig om arbetsgruppens förslag att i lagen ta in bestämmelser om utsökningens myndigheternas rätt att få handräckning av polisen. Däremot reserverade han sig i viss mån mot förslaget att ge utmätningsmännen rätt att gripa misstänkta personer.

BJO Rautios brev till justitieministeriet 25.9.2002, dnr 1888/5/02

Avgöranden

EN LÄKARES ANVISNINGAR SAMT HANS UTREDNING TILL BITRÄDANDE JUSTITIEOMBUDSMANNEN

Klaganden kritiserade överläkaren vid Helsingfors fängelse för att denne avbrutit hans medicinering samt för det sätt på vilket överläkaren uppträtt på sin mottagning.

Överläkaren bestred de i klagomålet framförda påståendena om att medicineringen avbrutits. Han ansåg att klagandens påståenden var grundlösa och osanna. Han bestred också att han hotat eller ens träffat patienten vid den ifrågavarande tidpunkten. Vidare hänvisade överläkaren till fängenvårdsväsendets (numera Brottsåpföljningsverks) hälso- och sjukvårdsbokföring, enligt vilken han inte träffat patienten. I sin tilläggsutredning konstaterade han dessutom att han inte över huvud taget kunde påminna sig ha träffat klaganden. I varje fall förnekade han att han hotat klaganden.

BJO Rautio konstaterade bl.a. följande i sitt svar.

Utgående från vad som antecknats i patienthandlingarna var det inte möjligt att bilda sig en tillförlitlig uppfattning om huruvida överläkaren verkligen avsett att avbryta klagandens medicinering. BJO ansåg att påståendet till denna del inte kunde bevisas. Han ansåg det emellertid vara utrett att medicineringen vid den aktuella tidpunkten var avbruten, vilket delvis hade berott på överläkarens inexakta, muntliga anvisningar.

BJO uppmärksammade överläkaren på att anvisningar och ordinationer skall vara så exakta att det inte kan uppstå ovisshet om vad som avses.

Påståendena om att fången besökt läkarmottagningen och hotats av överläkaren kunde inte bevisas. BJO ansåg emellertid att starka indicier talade för att klaganden hade besökt överläkarens mottagning den nämnda dagen. Å andra sidan ansåg BJO att man inte heller kunde dra några slutsatser om det påstådda hotet enbart utgående från om klaganden faktiskt hade besökt överläkarens mottagning. Överläkaren bestred kategoriskt att han hotat eller utövat påtryckning mot klaganden på det sätt som anfördes i skrivelsen. Vid utredningen framkom inte heller annat som stödde påståendet.

I sin första utredning bestred överläkaren över huvud taget alla påståenden som framfördes mot honom i klagomålet och ansåg att de var grundlösa. Överläkaren hänvisade bl.a., i fråga om påståendet att han hotat klaganden, till en skriftlig utredning varav det enligt hans åsikt framgick att han inte över huvud taget hade träffat klaganden vid den nämnda tidpunkten. På följande sida av samma utredning framgick det emellertid att klaganden hade besökt hans mottagning den aktuella dagen. BJO ansåg att överläkaren, om han omsorgsfullt bekantat sig med materialet, skulle ha märkt att detta stred mot det som han framfört i sin allmänt hållna utredning.

BJO uppmärksammade överläkaren på vikten av att utredningar som överlämnas till justitieombudsmannen är omsorgsfulla och exakta.

BJO Rautios beslut 11.11.2002, dnr 2627/4/01

KORRESPONDENS MELLAN EN FÅNGE OCH ETT MÄNNISKORÄTTSGRUPP

Klaganden kritiserade det faktum att man vid Sukeva fängelse hade öppnat brev som han fått från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, trots att sådana brev enligt lag skall frambefordras oöppnade.

BJO Rautio konstaterade bl.a. följande i sitt svar.

I utredningen medgavs det att en äldre vakt hade öppnat ett brev som fången fått från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. BJO ansåg att vakten hade

handlat lagstridigt då han öppnade brevet. Vid bedömningen av klandervärdheten beaktade BJO emellertid att brevet enligt vad som utretts hade öppnats av misstag. Den äldre vakten uppgav också att han inte hade läst brevet samt att både fången och vaktens förman omedelbart hade underrättats om att brevet öppnats.

Enligt den utredning som BJO fick i ärendet berodde öppnandet av brevet på ett mänskligt misstag. Eftersom direktören för Sukeva fängelse redan hade påmint de tjänstemän om de gällande bestämmelserna som granskade korrespondens, hade BJO i egenskap av laglighetsövervakare inte anledning att vidta andra åtgärder än att han uppmärksammade den äldre vakten på vikten av omsorgsfullhet vid hantering av fångars post.

BJO Rautios brev 9.12.2002, dnr 1750/4/02

FÖRBUD ATT VISTAS PÅ FÄNGELSEOMRÅDE

Klaganden bad riksdagens justitieombudsman undersöka lagligheten av de instruktioner som Helsingfors centralfängelses (förr) direktör och vaktchef givit övervakningspersonalen. Enligt instruktionerna fick klagandena inte släppas in i fängelset utan direktörens eller vaktchefens tillstånd. Dessutom skulle de uppmanas att avlägsna sig om de påträffades på fängelsets område.

Enligt utredningen hade fängelsedirektören beslutat ge instruktionerna med stöd av inrikesministeriets, egentligen länsstyrelsens, beslut om vistelse på fängelseområde. Beslutet var baserat på polislagen. Orsaken till att direktören hade utfärdat instruktionerna var att klagandena var avhållna från tjänsteutövning.

BJO Rautio konstaterade bl.a. följande i sitt svar.

I grundlagen tryggas rätten till rörelsefrihet. Bestämmelsen innehåller inte någon begränsningsklausul. Det oaktat är rörelsefriheten inte avsedd att vara en ovillkorlig rättighet. Rörelsefriheten kan begränsas, men endast under de allmänna förutsättningarna för begränsning av grundläggande fri- och rättigheter. Begränsningen skall baseras på lag och vara noga avgränsad samt tillräckligt exakt definierad. Dessutom skall den vara godtagbar och överensstämmande med proportionalitetskravet, dvs. nödvändig för uppnående av ett godtagbart syfte.

Inrikesministeriet (tidigare länsstyrelsen) kan begränsa rörelsefriheten på ett visst område under de förutsättningar som anges i polislagen. Det föreföll emellertid som om ministeriet inte hade utfärdat några sådana bestämmelser vid tidpunkten för klagomålet. Beslutet var sannolikt baserat på länsstyrelsens med stöd av den föregående polislagen givna beslut "obehörig vistelse på fängelseområde förbjuden". Den polislag som beslutet baserades på hade emellertid upphävts 1.10.1995. Enligt vedertagen tolkning innebär upphävandet av en lag också att eventuella bestämmelser som ett ministerium har utfärdat med stöd av lagen samtidigt upphävs, om inte i lag särskilt föreskrivs att de är i kraft. Inrikesministeriets nya, med stöd av polislagen utfärdade begränsningar av rörelsefriheten trädde i kraft först 1.4.1999. Med hänsyn till detta ansåg BJO att länsstyrelsens med stöd av den föregående polislagen utfärdade beslut som begränsade rätten att vistas på fängelseområdet hade upphävts samtidigt som den polislag som beslutet hade baserats på.

Vid bedömningen av direktörens befogenhet var det emellertid skäl att beakta också fängelseförordningens 50 § enligt vilken ingen får ges tillträde till en straffanstalt utan behörigt tillstånd. Enligt bestämmelsen får personalen uppställa villkor för rätt att röra sig inom straffanstaltens område. Vad beträffar de inom fängelseområdet gällande begränsningsbestämmelserna på förordningsnivå har det efter grundrättighetsreformen i flera avseenden ansetts att de inte är utfärdade på den nivå som grundlagen förutsätter. Enligt BJO:s åsikt kunde också den ifrågavarande bestämmelsen konstateras vara utfärdad på en nivå som inte stämmer överens med grundlagen. I detta sammanhang var det emellertid skäl att uppmärksamma också det faktum att syftet med bestämmelserna som begränsade rätten att röra sig på fängelsets område enligt BJO:s åsikt i och för sig var godtagbart samt att det ingrepp i rörelsefriheten som bestämmelsen innebar inte var betydande.

BJO såg inget principiellt hinder (med undantag för problemet med författningsnivån) för att en fängelsedirektör ställer upp begränsningar för tillträde till fängelset. Direktörens instruktioner var emellertid enligt BJO:s uppfattning alltför ovillkorliga såtillvida att personalen villkorslöst beordrades uppmana klagandena att avlägsna sig från området om de påträffades där.

BJO Rautios beslut 18.6.2002, dnr 1695/4/00

MOTIVERING AV ETT PERMISSIONSBESLUT

Klaganden kritiserade biträdande direktören för Konnun-suo fängelse för dennes motivering av ett negativt beslut i ett permissionsärende. Klaganden hade till stöd för sin ansökan anfört både ett viktigt skäl och strafftidens längd. Den biträdande direktören motiverade sitt negativa beslut enbart med att skälet inte var tillräckligt viktigt.

Brottspåföljdsverket ansåg i sitt utlåtande att beslutet inte hade motiverats på vederbörligt sätt. Beslutet borde ha innehållit en bedömning av sannolikheten för att klaganden skulle iaktta permissionsvillkoren och dessutom borde i motiveringen ha nämnts på vilka grunder detta inte ansågs tillräckligt sannolikt. Eftersom klaganden som grund för sin ansökan också uppgav ett viktigt skäl borde den biträdande direktören också ha tagit ställning till frågan om skälet var tillräckligt viktigt för att permission skulle kunna beviljas.

BJO förenade sig om det som Brottspåföljdsverket i sitt utlåtande anförde om motivering av permissionsansökningar samt uppmärksammade för framtiden den biträdande direktören på vikten av vederbörligen motiverade permissionsbeslut.

BJO Rautios brev 7.11.2002, dnr 1274/4/01

EN TJÄNSTEMANS UPPTÄDANDE

Klaganden kritiserade jourhavande övervakten vid Pyhäselkä fängelse för dennes uppträdande. Övervakten, som hade hört en fånge i en korridor be en sjuksköterska om medicin med orden "ge nånting mot min huvudvärk", replikerade "snart värker det ännu mera". I sin utredning framhöll övervakten att hans replik var spontan och inte illvilligt menad och dessutom att sjuksköterskan var på väg ut från fängelset.

BJO Rautio ansåg att övervaktens yttrande, trots att det var spontant, var olämpligt för fängelseförhållanden. Han uppmärksammade övervakten på vikten av ett sakligt ordval vid tilltal av fångar.

BJO Rautios brev 20.11.2002, dnr 2190/4/02

ANVÄNDNING AV NAMNSKYLT PÅ TJÄNSTEDRÄKT

Klaganden kritiserade vakterna vid Pyhäselkä fängelse för att de flesta av dem inte använde namnskylt på sin tjänstedräkt.

Enligt utredningen har fångvårdsväsendets nya tjänstedräkt en påsydd skylt med vaktens tjänstebestämmelse och namn. Alla tillfälliga vakter hade inte ännu fått den nya tjänstedräkten och hade sålunda en namnskylt av den gamla modellen.

BJO Rautio ansåg det vara viktigt både med tanke på personalens och fångarnas rättssäkerhet att tjänstemännen lätt kan identifieras. Av denna anledning bör fängelseledningen vid behov uppmärksamma de anställda på vikten av att de använder namnskyllar.

BJO Rautios brev 19.9.2002, dnr 2104/4/02

I ett annat beslut ansåg BJO Rautio att en vakt vid Åbo fängelse hade handlat felaktigt då han inte för en fånge uppgav vad han hette, trots att fången hade frågat om hans namn i samband med en tjänsteuppgift. Vakten hade inte heller någon namnskylt på sin tjänstedräkt.

BJO Rautios beslut 2.5.2002, dnr 1613/4/00

EN RANNSAKNINGSFÅNGES RÄTT TILL UTOMHUSVISTELSE SAMT OFFICIELLA BESTÄMMELSER

BJO Rautio uppmärksammade Lahtis polishäkte på att den i lagen om rannsakningsfängelse ingående bestämmelsen om att en rannsakningsfånge skall beredas tillfälle till daglig vistelse utomhus gäller också polishäkten.

På anslagstavlan i Lahtis polishäkte hade satts upp de officiella bestämmelser som gäller rannsakningsfångar och anhållna. Rannsakningsfångarna och de anhållna fick bekanta sig med bestämmelserna och på begäran föra dem till sin cell. BJO ansåg denna praxis i och för sig vara tillräcklig. Han konstaterade emellertid att det är rekommendabelt och förenligt med en god förvaltning att de anhållna eller häktade också informeras om att de nämnda publikationerna finns och särskilt om att de har rätt att läsa dem.

BJO Rautios beslut 10.6.2002, dnr 1694/4/01

POLISEN

Allmän översikt

Under verksamhetsåret ankom laglighetsövervakningen av polisen på BJO *Rautio*, enligt den på kansliets arbetsordning baserade ärendefördelningen. Också JO *Paunio* avgjorde ett antal klagomål mot polisen. Huvudföredragande i polisärendena var under verksamhetsåret äldre justitieombudsmannasekreterare *Juha Haapamäki*.

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN AV POLISEN

Klagomålen mot polisen är en av de största grupperna av klagomål. Under verksamhetsåret avgjordes 427 klagomål över polisens verksamhet, dvs. flera än någonsin förr. Som exempel kan nämnas att år 2001 avgjordes 320 klagomål. Under de senaste åren har antalet klagomål mot polisen varierat mellan 300 och 400. Ett antal påståenden om polisen avgörs framförallt i samband med klagomål som huvudsakligen riktas mot åklagare eller domstolar (och som sålunda statistikförs under dessa grupper). Det är svårt att på basis av ett år bedöma vad denna ökning beror på – utöver den allmänna ökningen av antalet klagomål – eller om det är fråga om en tillfällig variation. För jämförelsens skull kan det konstateras att justitiekanslersämbetet under de senaste åren årligen har avgjort ca 150 klagomål mot polisen. Justitiekanslersämbetet överför en del av dessa klagomål till justitieombudsmannen, eftersom justitiekanslern inte längre är skyldig att övervaka ärenden om vissa i tvångsmedelslagen reglerade tvångsåtgärder som innebär frihetsinskränkning och övriga former av frihetsberövande samt inrättningar där personer hålls intagna mot sin vilja (bl.a. polishäkten).

Andelen klagomål mot polisen varierade år 2002 mellan 10 och 15 % av samtliga klagomål som inkom till justitieombudsmannen. Enligt statistiken förefaller dessa klagomål också leda till åtgärdsavgöranden något oftare än genomsnittet. Under verksamhetsåret ledde 79 avgöranden (18,5 %) till åtgärder som i tre fall var anmärkningar. Av dessa siffror kan man emellertid inte dra några långtgående slutsatser om den allmänna nivån på polisverksamheten. Sifferunderlaget är alltför litet och materialet alltför specifikt för en sådan granskning. En förklaring till det stora antalet klagomål och den höga åtgärdsprocenten kan vara polisverksamhetens karaktär.

Polisen blir ofta tvungen att göra t.o.m. kraftiga ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna, ofta i situationer som kräver snabba beslut. Dessutom är polisens åtgärder långt ifrån alltid av ett sådant slag att ändring kan sökas i dem.

Det förefaller som om påståenden om att polisen allvarligt har missbrukat sina befogenheter och t.ex. gjort sig skyldig till direkt misshandel i stor utsträckning blir föremål för normal förundersökning, eftersom fall av denna typ sällan förekommer i klagomålen. Det är tänkbart att medborgarna direkt gör en brottsanmälan i fall som de uppfattar som flagranta, vilket innebär att en åklagare tar ställning till frågan om en eventuell förundersökning. Detta är i och för sig motiverat också från laglighetsövervakningens synpunkt.

Merparten av klagomålen mot polisen gäller förundersökning och användning av olika tvångsmedel. I dessa klagomål anförs ofta att förundersökningen varit bristfällig eller att ett beslut om att inte verkställa förundersökning varit felaktigt, eller också kritiserats förundersökningen för att den tagit alltför lång tid i anspråk. Ett vanligt missförstånd är att justitieombudsmannen t.ex. kan låta verkställa en ny förundersökning eller överföra en förundersökning från lokalpolisen till centralkriminalpolisen. Justitieombudsmannen kan emellertid be om förundersökning eller annars bestämma om förundersökningen endast i ärenden som faller inom ramen för justitieombudsmannens behörighet. Sålunda kan justitieombudsmannen inte besluta om förundersökning i fall där en privatperson misstänks ha begått ett brott. Klagomål över tvångsmedel anförs ofta i samband med husrannsakan och olika former av frihetsberövande. Det är inte heller ovanligt att klagomål anförs över polisens uppträdande eller påstådda partiskhet.

Också under verksamhetsåret förekom en hel del sådana klagomål som beskrivs ovan. I flera fall ansågs det t.ex. att förundersökningen dragit oskäligt långt ut på tiden. Det förekom också att medborgare vände sig till justitieombudsmannen för att de inte visste vad som hänt med deras ärenden. Ibland framgick det t.ex. att polisen inte hade upplyst dem om att förundersökningen avslutats. I flera fall påtalades också polisens användning av tvångsmedel, t.ex. anhållningstidernas längd och informationen om tvångsmedlen. BJO framhöll i ett antal avgöranden att frihetsberövanden skall vara så korta som möjligt och att det inte alltid är nödvändigt att hålla en person i häktet över natten. Det förekom också fall där t.ex. de anhöriga inte underrättats om att en person tagits i förvar, trots att

detta helt uppenbart hade kunnat ske utan olägenhet för polisens verksamhet.

Utöver klagomålsärenden och ärenden som undersöks på eget initiativ (under verksamhetsåret avgjordes nio sådana ärenden, sju av dessa gällde teletvångsmedel se s. 63–64) hör inspektioner till den laglighetsövervakning som avser polisen. Framförallt häradenas polisinskriftnings- och inspekteras.

Inspektionerna görs inte oanmält utan de förbereds genom att inspektörerna rekviderar skriftligt material från polisinskriftningsarna, t.ex. utredningar om gripanden och anhållanden samt andra beslut som har samband med förundersökning, utredningar i ärenden som länge varit föremål för förundersökning, utredningar om användning av teletvångsmedel osv. Utgående från detta material kan grundligare inspektioner göras. De iakttagelser som görs under inspektionerna kan leda till att justitieombudsmannen på eget initiativ tar upp ett ärende till prövning (t.ex. det beslut om förundersökningstider som refereras nedan, dnr 494/2/01 s. 107). Inspektionsverksamheten och undersökningen av klagomål stöder varandra: på basis av klagomålen kan man inrikta inspektionsverksamheten och genom inspektionerna får man information som är till nytta för avgörandet av klagomål och över huvud taget för laglighetsövervakningen.

Vid inspektionerna av polisverksamheten utgår man från vissa prioriteringar. Särskild uppmärksamhet ägnas åtgärder som anses vara viktiga med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna eller av någon annan orsak. Inspektionerna fokuseras också på områden där den övriga tillsynen och rättssäkerhetsgarantierna av en eller annan orsak inte är heltäckande (t.ex. för att möjligheter att söka ändring saknas). Till inspektionsprogrammet hör naturligtvis frihetsberövade personers förhållanden, dvs. närmast polishäktena.

Ett specialområde inom laglighetsövervakningen av polisen utgör de s.k. teletvångsmedlen och täckoperationer. Dessa behandlas i ett separat avsnitt, s. 61–69.

RÄTTSLÄGET INOM FÖRVALTNINGSOMRÅDET

Polisens verksamhetsmiljö förändras hela tiden och blir alltmer internationell. Också laglighetsövervakningen ställs därför inför helt nya situationer: hur t.ex. övervaka

utländska polismäns täckoperationer i Finland? Lagstiftningen om polisen har över huvud taget ändrats rätt mycket under de senaste åren och polisen har fått nya befogenheter som också principiellt är betydelsefulla. Senast fick den rätt att göra skenköp och företa täckoperationer. Det tar sin tid att utveckla tillämpningspraxis för den nya lagstiftningen. Också här spelar laglighetsövervakningen en viktig roll.

Våren 2002 överlämnades till riksdagen en mycket omfattande proposition med förslag till revidering av förundersökningslagen och tvångsmedelslagen (BJO Rautios utlåtande behandlas nedan på). Däremot har arbetet med att utveckla bestämmelser på lagnivå gällande förvaring av personer i polisutrymmen (utlåtandet om förslaget till en s.k. häkteslag, se JO:s berättelse 2001, s. 128) och som biträdande justitieombudsmännen redan i årtal funnit vara nödvändigt, inte framskridit planenligt. En proposition om saken är att vänta först år 2003.

Vidare kan nämnas den totalrevidering av lagstiftningen om säkerhetsbranschen som riksdagen godkände i februari 2002. Genom den nya lagstiftningen förtydligas bl.a. gränsdragningen mellan de av samhället upprätthållna respektive de privata säkerhetstjänsterna. Det är inte helt klart hur långt justitieombudsmannens behörighet sträcker sig när det gäller de privata säkerhetstjänsterna. De övervakas visserligen av polisen.

STÄLLNINGSTAGANDEN I LAGSTIFTNINGSFRÅGOR

BJO Rautio hördes i olika utskott om propositionen med förslag till ändring av förundersökningslagen och tvångsmedelslagen (RP 52/2002 rd.). Han konstaterade att propositionen lämnade övrig att önska såtillvida att i den inte gjordes någon övergripande bedömning av ändringsbehoven i de nämnda lagarna. I fråga om de ändringar som föreslås i förundersökningslagen såg BJO inte några stora principiella problem. Han uppmärksammade visserligen den omständigheten att förutsättningarna för avbrytande av förundersökning inte reglerats, vissa problem i samband med bestämmelserna som begränsar rätten att välja biträde samt tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna vid förundersökning.

I fråga om tvångsmedelslagen innehåller propositionen flera viktiga och principiella ändringar. En del av dessa ansåg BJO vara förenade med betydande problem.

För det första föreslås i propositionen att beviströskeln sänks för flera tvångsmedel (t.ex. anhållande, husrannsakan, skingringsförbud, kvarstad). BJO ansåg en sänkning av beviströskeln för tvångsåtgärder som ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna vara problematisk, särskilt som motiveringarna på det hela taget inte är särskilt övertygande. I samband med laglighetsövervakningen har det framkommit att det inte alltid fästs tillräckligt mycket avseende ens vid de nuvarande förutsättningarna. T.ex. beviströskeln "skäl att misstänka" kan lätt uppfattas endast som en abstrakt misstanke, medan förutsättningen "sannolika skäl" innebär att misstanken måste baseras på åtminstone någon grad av konkreta fakta.

Mest problematiska är de förslag som gäller tvångsmedelslagens 5 a kap. (de s.k. hemliga tvångsmedlen). BJO ansåg det vara problematiskt att utsträcka de brottsbenämningar som berättigar till teleavlyssning till "särskilt grova" grova ekonomiska brott. Han ansåg förslaget till teknisk avlyssning inom hemfridsfären (s.k. hemavlyssning) vara synnerligen betydelsefullt. Om vägande utredningstekniska skäl talar för att denna typ av avlyssning införs borde kriterierna vara stränga och så tydliga som möjligt. BJO ansåg att dessa krav inte uppfylldes i propositionen. Han betonade att det inte är fråga endast om den misstänktes hemfrid också utom om hans eller hennes närmaste krets (vänner, släktingar). I propositionen behandlas inte problemen i samband med att avlyssningsanordningar installeras (och avlägsnas). BJO konstaterade också att systemet med ett offentligt ombud, som föreslås i samband med hemavlyssning, i ett tidigare skede förkastats i fråga om teleavlyssning och att samma farhågor om systemets ineffektivitet kan anföras också i detta sammanhang. Om det å andra sidan anses motiverat att införa systemet i samband med hemavlyssning är det enligt BJO:s åsikt skäl att överväga möjligheten att utsträcka systemet också till teleavlyssning. Han ansåg det av principiella skäl vara befärligt att undersökningsledaren enligt förslaget skall ges rätt att i brådskande fall (i 24 timmar) vidta tvångsåtgärder utan tillstånd av domstol. BJO ansåg det vara en bättre lösning att utveckla domstolarnas jourssystem.

Bland de övriga ärenden som BJO Rautio givit utlåtande om kan nämnas det s.k. ordningslagsförslaget (RP 20/2002 rd.). BJO ansåg det i och för sig vara motiverat att ersätta de kommunala ordningsstadgorna med en enhetlig lag som omfattar hela landet. Han ansåg emellertid att förslaget i vissa avseenden var alltför kasuistisk och ovillkorlig. Vidare ansåg han att det från principiell synpunkt och även från grundlagssynpunkt var

problematiskt att ordningsvakternas uppgifter enligt förslaget delvis kommer att sammanfalla med polisens. Han uttryckte också farhågor för hur effektivt ordningsvakternas verksamhet *de facto* kan övervakas.

Inspektionsverksamhet

Under verksamhetsåret inspekterades inrikesministeriets polisavdelning samt sex små/medelstora polisinspektioner. Vid inspektionen av polisavdelningen diskuterades polisverksamhetens nuläge och målsättningar. Den högsta polisledningen var bekymrad för resursernas tillräcklighet. Polisens synlighet når inte upp till den önskade nivån och förundersökningstiderna blir allt längre. Den högsta ledningen hade tillsatt en arbetsgrupp med uppgift att utreda läget inom brottsundersökningen. Enligt arbetsgruppens slutrapport i januari 2003 har polisen inte i alla avseenden kunnat svara på de utmaningar som verksamhetsmiljön ställer. Under de två senaste decennierna har antalet strafflagsbrott fördubblats, samtidigt som upplärningsprocenten har sjunkit och undersökningstiderna blivit längre. Särskilt undersökningen av egendomsbrott har blivit lidande: upplärningsprocenten var 46,9 % år 1980 och 28,2 % år 2001. Av rapporten framgår å andra sidan att upplärningsprocenten för allvarliga brott fortfarande är god. Slutrapporten kan läsas på adressen <http://www.intermin.fi/julkaisu/rikostutkinnantila2003>. Med den högsta ledningen diskuterades dessutom bl.a. organisationens utveckling (t.ex. minskningen av antalet polisinspektioner) samt polisens interna övervakning, vars betydelse BJO Rautio underströk.

Också inom lokalpolisen var man mycket bekymrad för att resurserna inte motsvarar de ökande uppgifterna och den fortgående förändringen av verksamhetsmiljön. Vid praktiskt taget alla inspekterade inspektioner konstaterades att undersökningstiderna blev längre. T.ex. vid polisinspektionen i Orimattila var undersökningstiderna relativt långa också i klara ärenden - oklara ärenden hann man knappt alls undersöka. I Sodankylä diskuterades den speciella situation som uppkommit då flera polismän avstängts från tjänsten. BJO Rautio beslöt på eget initiativ undersöka hur polisinspektionens förundersökningsberedskap hade säkerställts i den rådande situationen. Undersökningen av ärendet pågick fortfarande. Också beträffande de övriga polisinspektionerna (utom Kittilä) ansågs det vara skäl att följa upp de äldsta förundersökningarna, trots att det inte fanns någon anledning att misstänka lagstridigt förfarande.

Från polisens synpunkt fungerade samarbetet med andra myndigheter bra och som exempel kan nämnas att man i samråd med t.ex. socialmyndigheterna aktivt hade utvecklat nya lokala verksamhetsmodeller. Under inspektionerna diskuterades också brottsbekämpning samt de säkerhetsplaner som utarbetats i samråd med kommunerna – enligt polisen visade kommunerna visserligen ett varierande intresse för saken.

Under samtliga inspektioner diskuterades utformningen av beslutsmotiveringar och registreringen av t.ex. frihetsberövanden. Stickprov visade att praxis varierade i dessa avseenden och att det förekom brister. En fråga som diskuterades var också att det föreföll som om personer som tagits i förvar frigavs tämligen schematiskt, trots att det inte alltid varit nödvändigt att hålla vederbörande i häktet "över natten". I Kittilä och Sodankylä framgick det att personer som tagits i förvar ibland hölls i polishäktet helt utan övervakning, då polisinsrättningens enda patrull måste ge sig ut på andra uppdrag. BJO Rautio ansåg situationen vara problematisk och bad inrikesministeriets polisavdelning göra en utredning och ge ett ställningstagande som omfattade situationen i hela landet. Undersökningen av ärendet pågår fortfarande.

Utöver det som anförs ovan gällde inspektionerna framförallt tillgången på polisservice i olika delar av härandena samt televångsmedel. De sistnämnda behandlas närmare på s. 61.

INSPEKTIONER INOM POLISFÖRVALTNINGEN 2002

Inrikesministeriets polisavdelning	14.5.2002
Kittilä härads polisinsrättning	23.9.2002
Sodankylä härads polisinsrättning	24.9.2002
Orimattila härads polisinsrättning	23.10.2002
Riihimäki härads polisinsrättning	5.11.2002
Varkausregionens härads polisinsrättning	18.11.2002
Nyslotts härads polisinsrättning	19.11.2002

I detta sammanhang kan nämnas också inspektionen av Lapplands nödcentral 23.9.2002. BJO Rautio bekantade sig med det nya larmsystemet och med samarbetet mellan bl.a. nödcentralen och polisen.

Avgöranden

FÖRUNDERSÖKNINGEN AV ETT FALL MED UPPGJORDA BOBOLLSMATCHER

Polisinrättningen i Helsingfors härad utförde förundersökning i ett ärende där det misstänktes att utgången av fem bobollsmatcher sommaren 1998 var uppgjord med tanke på vadslagningsvinster. Matcherna var föremål för s.k. Lången-dragningar som ordnades av Oy Veikkaus Ab och i dem deltog sammanlagt åtta lag. Ärendet undersöktes som grovt bedrägeri och som misstänkta hördes 561 personer av vilka 49 anhölls och 25 greps. Förundersökningen blev klar i juni 1999. Åklagaren väckte i det första skedet åtal mot 21 personer. Vanda häradsrätt dömde de åtalade, med undantag för en, till villkorliga fängelsestraff eller böter. Helsingfors hovrätt fastställde i februari 2003 huvudsakligen tingsrättens avgörande.

Justitieombudsmannen fick tre omfattande klagomål över förundersökningen. Klagomål över polisens förfarande anfördes i juni 1999 av sex medlemmar av laget Kankaanpää Maila, i oktober 1999 av tio medlemmar av laget Oulun Lippo (och av en spelares hustru) och i november 1999 av tio medlemmar av laget Seinäjoen Mailajussit. Klagandena uppgav bl.a. att de utsatts för påtryckningar vid förhören och hållits anhållna onödigt länge samt hotats med häktning. Dessutom hade de förhörts vid sena tidpunkter och de hade inte alltid getts möjlighet att inta måltider.

Undersökningsledaren och brottsutredarna bestred klagandenas påståenden som i de flesta fallen inte kunde bevisas. Vid prövningen av klagomålen framgick emellertid omständigheter som ledde till att BJO Rautio förordnade om förundersökning av händelserna i samband med ett förhör med Kankaanpää Mailas förre lagkapten. BJO ansåg att det utgående från förundersökningen var utrett att en äldre kriminalkonstapel uppsåtligen hade brutit mot förundersökningslagen då han vid ett förhör sanningslöst hade berättat för den förre lagkaptenen att Kankaanpää Mailas dåvarande lagledare redan hade erkänt de uppgjorda matcherna. BJO ansåg att den äldre kriminalkonstapeln genom sitt förfarande hade gjort sig skyldig till brott mot tjänsteplikten. BJO ansåg det vara en tillräcklig påföljd att den äldre kriminalkonstapeln gavs en anmärkning för framtiden.

I övrigt uppmärksammade BJO följande omständigheter.

Två av de anhållna hade fått vänta oskäligt länge på mat. Den ene hade fått morgongröt klockan 8.30 och följande måltid först efter förhöret som avslutades strax före klockan 19. Polishäktets ordinarie middag serverades klockan 15 då förhöret redan hade börjat. I det andra fallet hade den misstänkte gripits klockan 12, varefter han förhördes två gånger och var närvarande vid en husrannsakan. Därefter förflyttades han till en annan polisstation där han efter förhör fick mat ungefär klockan 22, på egen begäran. Enligt vad som utretts hade de båda anhållna inte själva bett förhören ordna mat. Det var snarare fråga om uppmärksamhet än om att de anhållna avsiktligt skulle ha hållits hungriga. BJO uppmärksammade en kriminalinspektör och en äldre kriminalkonstapel på att polisen är skyldig att på eget initiativ dra försorg om att anhållna personer regelbundet får tillräckliga måltider.

Det framgick också att polisen i fråga om två förhörda hade försummat att anteckna orsaken till att förhören hölls klockan 21–06. BJO uppmärksammade kriminalinspektören och kriminalöverkonstapel A på saken. En av de anhållna ansåg att han hade hindrats att sköta sitt arbete. Enligt BJO:s åsikt hade det inte framgått att polisen handlat lagstridigt i detta avseende. BJO uppmärksammade emellertid kriminalinspektören och kriminalöverkonstapel B på att om undersökningstekniska orsaker inte nödvändigtvis förutsätter något annat bör en anhållen person tillåtas att underrätta sin arbetsgivare om att han berövats sin frihet, för att arbetstagarens frånvaro skall få en förklaring och arbetsgivaren skall kunna reagera på verkningarna av frånvaron.

BJO Rautios beslut 11.6.2002, dnr 1421, 2258 och 2546/4/99 samt 1235/2/02

UTNÄMNING AV EN AVSATT POLISMAN

Klaganden hade i en dagstidning läst att en person som för flera fall av misshandel dömts till fängelse och till avsättning från sin polistjänst hade återanställts som polis. Klaganden kritiserade utnämningen.

Orimattila tingsrätt dömde i maj 1998 en äldre konstapel för skadegörelse begången mellan september 1995 och mars 1998, för 41 fall av misshandel samt för ett fall av grov misshandel till ett sammanlagt villkorligt fängelse-

straff på elva månader. Prövotiden för straffet förordnades upphöra 31.12.1999. Den misshandlade var den äldre konstapelns dåvarande hustru. Tingsrätten ansåg att den åtalades förfarande visade att han var olämplig att vara polis och dömde honom till avsättning. Enligt det lagrum som tingsrätten tillämpade kan en tjänsteman, om han för uppsåtligt brott döms till fängelse för kortare tid än två år, samtidigt dömas till avsättning om brottet visar att han är uppenbart olämplig som tjänsteman. Domen vann laga kraft till de ovan nämnda delarna. Polischefen i Vanda härad utnämnde 31.1.2000 den avsatte polismannen till ett tidsbestämt tjänsteförhållande som äldre konstapel. Han uppfyllde de formella behörighetskrav för tjänsten som anges i polisförvaltningsförordningen.

BJO Rautio konstaterade bl.a. följande i sitt beslut.

”Den som utnämns till en tjänst skall dels vara formellt behörig och dels också lämplig för tjänsten. Det sistnämnda behörighetskravet är diffust både till sitt innehåll och till sina rättsliga grunder. Lämplighetskravet är baserat på syftet med tjänstestillsättningen: den som utnämns skall ha förutsättningar att vederbörligen sköta tjänsteuppgifterna. Innebörden av lämplighetskravet varierar naturligtvis beroende på vilken typ av tjänst det är fråga om.

En avsättning är, inte ens om den ådömts av en domstol, förenad med någon ovillkorlig eller tidsbunden förlust av tjänstebehörigheten. Också en avsatt person kan sålunda efter att tiden gått och omständigheterna eventuellt förändrats åter bli behörig att utnämnas till tjänsteman. Avgörandet beror på förhållandena i det enskilda fallet och det är sålunda inte möjligt att fastställa några allmänna tidsgränser. Enligt min åsikt är det skäl att vid prövningen särskilt beakta hur allvarliga de brott är som har lett till avsättningen samt de krav som den nya tjänsten ställer på innehavaren. Det är i varje fall inte önskvärt att en förvaltningsmyndighet efter en kort tid utnämner en person som av en domstol har ansetts uppenbart olämplig att sköta samma uppgifter. En avsättningsdom är inte bara ett strängt straff utan också ett slags säkringsåtgärd som innebär att avgörandet inte kan förbises utan vägande skäl.

På grund av sin karaktär är polisuppgifter förenade med höga krav på opartiskhet och oförvitlighet. För att polisuppgifterna skall kunna skötas på vederbörligt sätt samt med tanke på förtroendet för polisen är det enligt min åsikt problematiskt (delvis helt oberoende av hur tjänstemannen sköter sina uppgifter) om en person som har

dömts för flera fall av misshandel och grov misshandel återanställs som polis efter en så kort tid som i det aktuella fallet. Efter avsättningen och straffets prövotid hade i detta fall förflutit en så kort tid att det enligt min åsikt inte fanns några hållbara argument för en omprövning av den äldre konstapelns lämplighet, med beaktande av de brott som tillräknats honom och det relativt stränga straff som han dömts till.

Polischefen förefaller mera omsorgsfullt än vanligt ha prövat sökandens lämplighet och avgörandet kan i och för sig motiveras med flera av de omständigheter som han anfört. Jag anser emellertid att inte ens uppgifterna om polismannens tidigare klanderfria tjänsteutövning och uppträdande i konfliktsituationer räcker för att skingra de befogade misstankarna om hans lämplighet som polis. Enligt min åsikt är det skäl att klart ta avstånd från tanken att den rådande polisbristen är ett godtagbart skäl att avvika från lämplighetskravet när det gäller utnämning till polistjänster. Denna omständighet har inget samband med den avsatta personens lämplighet.”

BJO ansåg att utnämningssavgörandet inte kunde anses vara motiverat i fråga om lämplighetsprövningen. Polischefen ansågs emellertid inte ha utövat sin prövningsrätt på så sätt felaktigt att ärendet föranledde andra åtgärder än att BJO för kännedom meddelade polischefen sin uppfattning om dennes handlande.

BJO Rautios beslut 14.1.2002, dnr 1032/4/00

FÖRSUMMELSE VID HANDLÄGGNING AV ANSÖKAN OM UPPEHÅLLSTILLSTÅND OCH ATT BESVARA JO:S BREV MED BEGÄRAN OM UTREDNING

I ett klagomål kritiserades Ålands polismyndighets förfarande i ett ärende som gällde tunisiska persons uppehållstillstånd. Denne hade 27.7.1998 till Mariehamns polisdistrikt lämnat in en ansökan om uppehållstillstånd, som trots flera förfrågningar och påminnelser inte hade vidarebefordrats till Utlänningsverket. Någon orsak till att handläggningen sköts upp uppgavs inte heller.

Polismästaren ombads 24.6.1999 ge en utredning om orsaken till den långa handläggningstiden samt om orsaken till att sökandens ombud trots begäran inte hade fått besked om ärendets handläggningsskede.

Eftersom någon utredning inte erhöles inom den utsatta tiden bad justitieombudsmannen med ett brev 6.10.1999 sända in utredningen med det snaraste. Polismästaren besvarade inte heller denna begäran.

Justitieombudsmannen bad därefter med ett brev 3.4.2000 Ålands landskapsstyrelse inhämta polismästares utredning med anledning av klagomålet samt hans förklaring till varför han inte hade besvarat de tidigare breven.

Denna tredje begäran om utredning ledde till att landskapsstyrelsen inom den utsatta tiden sände in sitt utlåtande och polismästares 12.4.2000 daterade utlåtande.

Polismästaren berättar i sin utredning 12.4.2000 att han, innan han vidarebefordrade ansökan, ville förvissa sig om äktenskapets varaktiga karaktär. På grund av sin arbetsbörda hade han inte behandlat ansökan inom den ursprungligen avsedda tiden. Han hade sänt in ärendet först efter att det påskyndats av ombudet.

Polismästaren kunde inte ge någon rationell förklaring till att han inte hade besvarat justitieombudsmannens brev med begäran om utredning. Då det första brevet anlände var han på semester. Efter att ha återvänt från semestern konstaterade han att uppehållstillståndsärendet redan var avgjort. Den svåra arbetssituationen ledde till att han inte heller besvarade de följande breven där ärendet påskyndades. Han uppger att han djupt beklagar sitt förfarande och att han ensam är ansvarig för sitt handlande.

BJO Rautio konstaterade bl.a. följande som sitt ställningstagande.

Enligt 21 § i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag. Motsvarande bestämmelse ingick i 16 § i regeringsformen som gällde vid den aktuella tidpunkten.

Enligt 14 § i statstjänstemannalagen skall en tjänsteman utföra sina uppgifter på behörigt sätt och utan dröjsmål.

Polismyndighetens handläggning av ansökan om uppehållstillstånd hade tagit 11 månader i anspråk. Eftersom det var fråga om den tunisiska medborgarens första ansökan borde ärendet ha avgjorts av Utlänningsverket. Enligt inrikesministeriets utlänningsavdelnings anvisning om uppehålls- och arbetstillstånd skall polisen ta emot ansökan jämte bilagor och tillsammans med sitt utlåtande vidarebefordra den till Utlänningsverket.

Polismästaren uppgav ingen godtagbar orsak till att ansökan inte omedelbart hade vidarebefordrats. Utlänningsverket hade emellertid avgjort ärendet några dagar efter att handlingarna inkommit. Den sammanlagda handläggningstiden uppgick till över 11 månader. Enligt den utredning som inhämtats skulle handläggningen av ansökan om uppehållstillstånd uppenbarligen, till följd av anhopningen av ärenden vid Utlänningsverket, visserligen ha tagit över ett halvt år i anspråk. Den omständigheten att ärendena har anhopat sig vid en myndighet berättigar inte i och för sig en annan myndighet att förhålla sitt utlåtande. Enligt BJO:s uppfattning kan den bedömningen i varje fall göras att handläggningstiden för ansökan förlängdes med flera månader enbart på grund av polismästares förfarande.

Det dröjsmål som avsågs i själva klagomålet upphörde redan ett par dagar innan justitieombudsmannens kanslis första begäran om utredning i slutet av juni 1999 hade anlänt till polismyndigheten. Polismästares utredning försenades emellertid upprepade gånger. Han gav utredningen först efter den tredje uppmaningen, genom förmedling av landskapsstyrelsen.

Den allmänna tjänsteplikten innebär att justitieombudsmannen skall ges de utredningar som han ber om. En tjänsteman skall utan dröjsmål sköta också sådana tjänsteåligganden som laglighetsövervakaren förutsätter.

Som enda orsak till att han inte gav utredningen anförde polismästaren polismyndighetens svåra arbetssituation. Detta framgick också av landskapsstyrelsens utredning, enligt vilken situationen vid den aktuella tidpunkten var i det närmaste övermäktig. Inte heller detta är enligt BJO:s åsikt ett godtagbart skäl för att inte på begäran ge en utredning i ett enkelt ärende, som då redan var avgjort.

Också landskapsstyrelsen hade i flera års tid varit medveten om polismyndighetens svåra arbetssituation. Enligt de utredningar som erhöles i februari 2001 är situationen i det närmaste oförändrad. Inga konkreta åtgärder för att öka polismyndighetens resurser har ännu vidtagits.

Vid justitieombudsmannens kansli hade under de senaste åren behandlats också andra klagomålsärenden där det har bl.a. varit fråga om polismästarens påstådda försummelser av tjänsteuppgifter och dröjsmål med handläggning av ärenden. Justitieombudsmannen gav bl.a. 12.8.1996 polismästaren en anmärkning för dröjsmål med handläggningen av en ansökan om medborgarskap (dnr 2530/4/95).

Enligt BJO:s åsikt var Ålands landskapsstyrelse, som övervakar polismyndighetens verksamhet, ansvarig för den otillfredsställande arbetssituationen vid polismyndigheten. Landskapsstyrelsen medgav också själv i sin senaste utredning att de åtgärder som vidtagits har varit otillräckliga.

Med stöd av 10 § i lagen om riksdagens justitieombudsman gav BJO polismästaren en anmärkning för att han förfarit i strid med tjänsteplikten vid handläggningen av ansökan om uppehållstillstånd samt när det gällt de utredningar som justitieombudsmannen bett om.

BJO meddelade också Ålands landskapsstyrelse för kännedom hans uppfattning att dess åtgärder för att förbättra Ålands polismyndighets verksamhetsförhållanden varit otillräckliga. Han bad landskapsstyrelsen senast 31.12.2002 underrätta honom om vilka ytterligare åtgärder som eventuellt har vidtagits i ärendet.

BJO Rautios beslut 20.8.2002, dnr 1258/4/99

Ålands landsskapsstyrelse meddelar i sin utredning 30.12.2002 att man i syfte att förbättra arbetssituationen vid polisinsättningen bl.a. ordnat utbildning i ledarskap, delegerat arbeten samt rationaliserat arbetsmetoderna.

EN MISSTÄNKT VÄGRADES SAMTALA PÅ TUMANHAND MED SIN ADVOKAT

En advokat kritiserade polisinsättningen i Vanda härad för att han inte före ett förhör fick samtala på tumanhand med sin brottsmisstänkte huvudman.

Den 16-årige misstänkte hade varit berövad sin frihet i cirka två dygn och förhörts fyra gånger. Vid de två första förhören hade den misstänkte inte haft något biträde men till det tredje förhöret anlände advokaten som hans biträde.

Den äldre konstapel som undersökte ärendet hade diskuterat situationen med en kriminalkommisarie, varefter advokaten tilläts samtala med den misstänkte i närvaro av utredaren. Advokaten var närvarande vid det förhör som hölls därefter. Efter förhöret fick advokaten och den misstänkte samtala på tumanhand.

BJO Rautio konstaterade att det i detta fall inte ansetts föreligga något hinder för att advokaten biträdde den

misstänkte och de fick träffas före förhöret samt för att advokaten fick vara närvarande vid förhöret. Advokaten ansågs således uppfylla behörighetsvillkoren som biträde och det ansågs inte finnas några vägande utredningstekniska skäl att förbjuda advokaten att vara närvarande vid förhöret. Det förefaller inte heller ha funnits några praktiska hinder för att de träffades. Brottutredaren och kriminalkommissarien framhöll att ett oövervakat samtal före förhöret hade kunnat inverka negativt på utredningen av brottet, som var svårutrett och inte kunde anses vara obetydligt. Brottutredaren och kriminalkommissarien framhöll särskilt att den misstänktes mor, som (i likhet med den misstänktes bror och syster) själv var misstänkt i ärendet, hade vidtalat advokaten att biträda den misstänkte och att advokaten hade varit i kontakt med den misstänktes mor före förhöret.

Avlyssnande av samtal mellan en misstänkt och dennes biträde – vilket skedde i detta fall – får enligt lagen ske endast om det finns grundad anledning att misstänka missbruk. Lagen förutsätter konkreta och synnerligen starka skäl att misstänka missbruk i det fall att oövervakade samtal tillåts. Några sådana skäl hade enligt BJO:s uppfattning inte framförts i detta fall. Rätten att anlita biträde är en central princip när det gäller förundersökning. Bestämmelserna om begränsning av denna rättighet får inte tolkas extensivt och avgöranden som innebär att rättigheten begränsas skall baseras på en omsorgsfull bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Enbart den omständigheten att en annan misstänkt har vidtalat en advokat som biträde för en misstänkt ger enligt BJO:s uppfattning inte i lagen förutsatt grundad anledning att misstänka missbruk i ett fall som detta, i synnerhet med beaktande av att advokaten anlåtats av den misstänkte och anhållne 16-åringens mor.

Eftersom det emellertid inte fanns någon anledning att anta att det illa motiverade förfarandet i detta fall över huvud taget hade äventyrat den misstänktes rättsäkerhet, nöjde sig BJO med att för kännedom meddela den äldre konstapeln och kriminalkommissarien sin uppfattning.

BJO Rautios beslut 7.3.2002, dnr 2189/4/00

INFORMATION OM PÅGÅENDE FÖRUNDERSÖKNING

Klaganden uppgav att han vid en förundersökning medgivit att han använt och innehaft cannabis för eget bruk. Direkt efter att klaganden förhörts meddelade församlingens kyrkoherde att klaganden inte fick fortsätta arbeta som ungdomsledare i församlingen. Strax därpå meddelade också skolans rektor att klaganden inte längre skulle anlitas som lärarvikarie. Både kyrkoherden och rektorn hade fått uppgifterna om brottsmisstankarna av polisen. Klaganden bad justitieombudsmannen undersöka om polisen hade handlat i strid med sina tjänsteplikter då den spred uppgifter om brott som klaganden i det skedet endast misstänktes för.

Vid prövningen av klagomålet framgick det att överkommisarien hade informerat församlingens förvaltningsdirektör och kommunens skoldirektör om att klaganden, som var i församlingens och kommunens anställning, använde narkotika samt uppmanat dem att tala med klaganden om saken. Brottmålet behandlades i tingsrätten som ansåg att ett bötesstraff hade varit den normala påföljden för klagandens gärning. Med beaktande av att brottet lett till att klaganden förlorat sitt arbete och hade svårt att i fortsättningen få arbete beslöt tingsrätten att inte döma klaganden till straff.

BJO Rautio konstaterade bl.a. följande som sitt ställningsstagande.

Enligt de bestämmelser som gällde vid händelse tidpunkten hade undersökningsledaren rätt att enligt sin prövning lämna uppgifter om s.k. icke-offentliga handlingar också till utomstående. Sedermera har lagstiftningen blivit betydligt exaktare i detta avseende. Lagen om allmänna handlingars offentlighet har upphävts genom lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (OffL), som i första hand utgår från att uppgifter av det ifrågavarande slaget är sekretessbelagda.

Det är en del av polisens vardag att informera om pågående förundersökningar. Det är emellertid skäl att beakta att även om det är möjligt och även vanligt att sådan information (och övriga upplysningar) ges ut har undersökningsledaren i detta avseende inte fri prövningsrätt och hade det inte heller före OffL:s ikraftträdande, dvs. på den tid som BJO:s ställningsstagande avser.

Oskuldspresumtionen är en viktigt straffprocessuell princip när det gäller misstänkta rättssäkerhet. Enligt förundersökningslagen skall den misstänkte under förundersökningen behandlas som oskyldig. Enligt Europarådets mänskörättskonvention skall envar som har anklagats för ett brott betraktas som oskyldig till dess att hans skuld lagligen har fastställts. Detta innebär bl.a. att ingen får behandlas som skyldig innan hans skuld har fastställs genom en dom.

Oskuldspresumtionen är emellertid inte ovillkorlig såtillvida att bl.a. tvångsåtgärder kan vidtas mot den misstänkte under förundersökningen. Enligt BJO:s åsikt är det motiverat att utgå ifrån att ju mindre det finns som talar mot den misstänkte, desto mera inverkar oskuldspresumtionen. Tillförlitligheten i de uppgifter som polisen får genom förundersökningen varierar. Bevisningen som stöder en misstanke når eventuellt till en början endast upp till nivån "skälig misstanke", medan en förutsättning för att processen skall framskrida är att bevisningen blir säkrare: för åtal förutsätts sannolika skäl och för en dom s.k. full bevisning. Oskuldspresumtionen bygger på tankegången att en del av misstankarna inte kan ledas i bevis eller visar sig vara felaktiga. Det är sålunda skäl att minimera sådana negativa påföljder av misstankar som eventuellt är oåterkalleliga. Ju starkare bevisningen är, desto mindre är å andra sidan risken att den misstänkte slutligen visar sig vara oskyldig. Denna möjlighet måste alltid beaktas vid förundersökningen.

Vilka uppgifter som lämnas ut är också en problematisk fråga. Den information som lämnas ut om en pågående förundersökning skall vara korrekt och exakt. Beroende på situationen kan det hända att alla väsentliga uppgifter inte ges eller ens kan ges ut (t.ex. av utredningstekniska skäl), vilket kan leda till att mottagaren får en felaktig bild av händelserna. Informationen kan dels vara ofullständig, dels diffus. T.ex. om det meddelas att en person har gjort sig skyldig till narkotikabrott kan det vara fråga om synnerligen varierande gärningar som är klandervärda i olika hög grad – straffskalan sträcker sig från böter till två års fängelse. Enbart en uppgift om att en person använder narkotika kan väcka mycket olika associationer. Det kan vara fråga om att vederbörande en enda gång provat cannabis (som också det är ett brott) eller fortgående använt av s.k. hård narkotika. Reaktionerna hos mottagaren av informationen kan variera i hög grad beroende på hur han tolkar polisens uppgifter. Ofullständiga och/eller inexakta uppgifter kan ge framförallt en (i brottsutredning obehövad) lekman en ytterst skev bild av situationen. Såsom ovan konstateras är en del av problemet med

ofullständig och inexakt information också att de uppgifter som fås under förundersökningen är i varierande grad tillförlitliga. Detta faktum kan i praktiken vara svårt att exakt förmedla till en utomstående.

Överkommissarien återopade bl.a. polislagens 43 § 3 mom. BJO förenade sig om den ståndpunkt som inrikesministeriets polisavdelning intagit, dvs. att detta lagrum inte gav överkommissarien rätt att informera klagandens arbetsgivare om brottsmisstanken. Det är tänkbart att överkommissarien då han lämnade ut uppgifterna inte handlade på ett sätt som var oförenligt med polisens tjänsteuppgifter (se polislagens 43 § 2 mom.) BJO ansåg visserligen att sambandet med polisens uppgifter – t.ex. förebyggande av brott – var i hög grad indirekt. Den gärning som klaganden medgivit vid förundersökningen var relativt obetydlig. Enligt BJO:s åsikt ger ett sådant brott knappast anledning att befara att klaganden i sitt arbete är till skada för barn eller att hans arbete i något annat avseende skulle ha någon betydelse för skötseln av de uppgifter som ankommer på polisen. BJO ansåg emellertid att överkommissarien åtminstone inte uppenbart hade handlat i strid med de bestämmelser om tystnadsplikt som gällde vid händelsetidpunkten.

BJO ansåg av de skäl som anförs ovan att överkommissariens handlande var problematiskt på flera sätt. Han ansåg emellertid att överkommissarien, framförallt med beaktande av den övertygande bevisning som förundersökningen resulterat i samt med beaktande av den vid händelsetidpunkten gällande lagstiftningens tolkbarhet, inte hade handlat klart lagstridigt eller i strid med sin tjänsteplikt. Enligt BJO:s åsikt hade det emellertid snarare främjat de grundläggande rättigheterna och över huvud taget varit mera motiverat att överkommissarien, i avsaknad av uttryckliga bestämmelser om saken, hade avhållit sig från att informera klagandens arbetsgivare om brottsmisstankarna. Detta ansåg BJO trots att det inte var fråga om sekretessbelagda utan om s.k. icke-offentliga uppgifter och trots att tystnadsplikten åtminstone inte uppenbart utgjorde något hinder för förfarandet. BJO uppmärksammade för framtiden överkommissarien på dessa synpunkter.

Slutligen konstaterade BJO att lagstiftningen, efter de händelser som det här är frågan om, har ändrats i många avseenden och betydligt noggrannare än förr styr undersökningsledarens prövningsrätt i situationer som denna. I varje fall är det enligt BJO:s åsikt skäl att utfärda anvisningar om utlämnande av uppgifter i denna typ av fall. Annars finns det en risk för att oenhetlig och t.o.m. slump-

mässig praxis utvecklas i olika delar av landet. En sådan situation är inte tillfredsställande med avseende på jämlikheten och de misstänkta rättssäkerhet. BJO sände sitt beslut till polisens högsta ledning för att beaktas vid beredningen av de anvisningar om tillämpningen av offentlighetslagen som utarbetas för polisförvaltningen.

BJO Rautios beslut 21.10.2002, dnr 2044/4/00

UTFÄRDANDE AV KÖRFÖRBUD

Med anledning av vad som framkommit i samband med ett klagomålsärende beslöt BJO Rautio på eget initiativ undersöka Vanda härads polisinrättnings förfarande i ett ärende som gällde körförbud.

Polisen hade tagit i förvar en person som var så berusad att han inte ansågs kunna ta vara på sig själv. Han hade inte kört bil då han påträffades och det var inte över huvud taget fråga om en trafiksituation. Senare samma dag hade en äldre konstapel utfärdat ett temporärt körförbud med motiveringen att personen i fråga uppträdde synnerligen förvirrat och innehade vissa läkemedel. Den äldre konstapeln ansåg det vara uppenbart att vederbörande inte längre uppfyllde förutsättningarna för kör tillstånd.

Några dagar senare utfärdade kommissarien ett temporärt körförbud och ålade den person som hade uppträtt berusad att uppvisa ett läkarintyg. En vecka senare uppvisade han ett läkarintyg och fick omedelbart tillbaka sin körkort.

BJO konstaterade att enligt lag får en polisman utfärda körförbud endast i samband med en trafiksituation.

Polisen kan visserligen under vissa förutsättningar hindra fortsatt körning men i det aktuella fallet var det inte fråga om en sådan situation utan om ett sedvanligt omhändertagande av en berusad. Den äldre konstapeln förfor lagstridigt då han utfärdade det temporära körförbudet.

BJO konstaterade i fråga om kommissariens beslut att de läkemedel som personen använde var ordinerade av en läkare och att det inte utretts vara fråga om något missbruk. Personen hade inte tidigare haft något med polisen att göra, t.ex. blivit tagen i förvar. Sålunda fanns det enligt BJO:s åsikt ingen anledning att dra den slutsatsen att personen i fråga fortgående missbrukade rusgivande medel (vilket enligt lagen är en förutsättning för körförbud) och sålunda utgjorde en trafikfara. BJO

ansåg följaktligen att kommissarien inte borde ha utfärdat temporärt körförbud för honom. Enligt BJO:s uppfattning fanns det däremot skäl att misstänka att personen i fråga inte längre uppfyllde hälsokraven för körkort och att kommissarien sålunda kunde kräva att han uppvisade ett läkarintyg för utredning av eventuellt drogmissbruk.

BJO ansåg att kommissarien handlade lagstridigt också i det avseendet att han inte hade fogat någon besväransvisning till sitt beslut.

BJO uppmärksammade för framtiden den äldre konstapeln och kommissarien på de förfaranden som kritiserats ovan.

BJO Rautios beslut 20.6.2002, dnr 1431/2/02

FASTSTÄLLANDE AV DAGSBOTENS BELOPP

Klaganden kritiserade polisens förfarande i ett fall som gällde fastställandet av dagsbotens belopp i ett meddelande om straffanspråk. En äldre konstapel vid Åbo härads polisinrättning hade trots klagandens yrkande vägrat att som en omständighet som sänkte dagsbotens belopp beakta att klagandens sambo försörjdes av honom.

Enligt strafflagen kan den dömdes försörjningsplikt sänka dagsbotsbeloppet. Enligt förordningen om bestämmande av dagsbotens belopp skall med en make som den dömda försörjer jämställas en person som utan att ingå äktenskap lever i gemensamt hushåll med den dömda under äktenskapsliknande förhållanden.

Den äldre konstapel som hade delgivit straffanspråket berättade att han inte känt till att en sambo jämställs med en make när dagsbotens belopp fastställs. Han åberopade att han inte fått någon utbildning om saken. Dessutom anfördes i polisinrättningsens utlåtande att den dömda skulle i oklara fall skall framföra meningsskiljaktigheter om dagsbotsbeloppet till åklagaren.

BJO Rautio konstaterade som sitt ställningstagande att den grundläggande rätten till en god förvaltning inkluderar serviceprincipen. Denna förutsätter att en polisman som delger ett straffanspråk i ett fall som detta skall utreda dömningsgrunderna så noggrant som det med beaktande av förhållandena är möjligt och inte överföra utredningsskyldigheten på den dömda. En polisman

skall också på eget initiativ följa lagstiftningen inom sitt verksamhetsområde så att han kan sköta sina uppgifter. Man kan inte utgå ifrån att den bötfällde skall rätta till fel som beror på polisens bristfälliga lagkunskap. I detta fall hade den bötfällde dessutom i bötfällningssituationen gjort en sådan invändning om nedsättningsgrunden, vars riktighet lätt hade kunnat kontrolleras i efterhand.

BJO ansåg att den äldre konstapeln hade handlade lagstridigt då han vid fastställandet av dagsbotens belopp inte beaktade att den bötfällde uppgav att han försörjde sin sambo. BJO gav den äldre konstapeln en anmärkning för det lagstridiga förfarandet.

BJO Rautios beslut 13.8.2002, dnr 332/4/02

SERVICEPRINCIPEN

Den för myndigheterna gällande serviceprincipen som behandlas i det föregående fallet (dnr 332/4/02) var det fråga också om i fallen dnr 595/4/00 och 1441/4/00. I dem underströk BJO Rautio att polisen i sådana fall då oskyddad egendom (t.ex. en krockad bil) är ett lätt byte för brottslingar, vid behov också på eget initiativ skall skydda egendomen och på begäran hjälpa till med att tillkalla t.ex. en bärgningsbil. I båda fallen var bilarna så skadade att de inte kunde låsas och föraren hade i det ena fallet förts till blodprov och i det andra fallet till sjukhus.

I ärendet dnr 312/4/01 hade klaganden tagits i förvar på grund av att han stört utsökningsmyndigheterna då de verkställde en vräkning. Klaganden hade hållits i förvar över natten och hans hemlösöre hade lämnats under bar himmel. BJO Rautio ansåg att serviceprincipen hade förutsatt att polisen skulle ha tagit reda på om egendomen var skyddad eller hjälpt till med att vidtala någon som kunde förvara egendomen på ägarens vägnar.

I ärendet dnr 2770/4/00 uppmärksammade BJO Rautio skyldigheten att ge en målsägande råd om sådant som är av betydelse för förundersökningen. Det var fråga om åtalsrättens preskription i ett ärende där målsäganden hade meddelat att han skulle tillställa polisen ytterligare material. Enligt BJO:s åsikt borde polisen ha påpekat preskriptionsrisken för att målsäganden skulle förstå att lämna in materialet i tid.

ETT PÅSTÅENDE OM POLISBROTT

Klaganden, som sedermera dömdes för våldsamt motstånd mot tjänsteman, kritiserade Helsingfors härads polisinrättning för att den inte ingripit i polisens kraftanvändning som han ansåg vara onödig.

Det var obestridligt att en polispatrull använt kraftmedel då den i augusti 2000 grep klaganden såsom misstänkt för brott. Klaganden hördes sedermera som misstänkt bl.a. för våldsamt motstånd mot tjänsteman. I september 2000 ville han att till förundersökningsprotokollet skulle fogas en promemoria och vid det sista förhöret individualiserade påståenden om att polisen misshandlat honom. Polisen undersökte inte dessa påståenden. I november 2000 gjorde klaganden en polisanmälan om att polisen misshandlat honom.

Det var i ärendet fråga om hur polisen skall handla i en situation där en person utan att göra en uttrycklig anmälan påstår att polisen gjort sig skyldig till brott mot honom. Lagstiftningen och polisens anvisningar om saken är inte entydiga. Allmänna åklagaren måste i varje fall besluta om en förundersökning skall inledas. Om någon anmälan inte registreras får åklagaren emellertid inte över huvud taget kännedom om påståendena.

Enligt BJO Rautios uppfattning är det i en situation där det påstås att en polisman har begått ett brott skäl att fråga den som framfört påståendet om han vill få en anmälan registrerad eller vilkens hans avsikt är. Det är skäl att samtidigt klarlägga för den som framför påståendet vad de olika alternativen innebär, för att han skall kunna fatta ett motiverat beslut. Om det är oklart om något "påstående om brott" över huvud taget har framförts är det skäl att vid behov be vederbörande precisera sig.

I det aktuella fallet hade en kriminalöverkonstapel meddelat klaganden att polisen inte på eget initiativ inleder någon undersökning, åtminstone inte i det skede som det var fråga om. Såsom framgår av det som konstateras ovan har polisen i fall som detta inte ens befogenhet att inleda förundersökning. Kriminalöverkonstapeln berättade dessutom för klaganden att denne själv kan göra en anmälan om misshandel. Detta förfarande kunde anses motiverat och klaganden gjorde därefter själv en brottsanmälan i ärendet.

Med beaktande av att lagstiftningen och polisens anvisningar är tolkbara ansåg BJO att polisen inte hade

handlat lagstridigt i ärendet då den inte registrerat någon anmälan på grund av det som klaganden framfört. Då det emellertid inte var klart vilket förfarande som var det rätta meddelade BJO undersökningsledaren och brottsutredaren sin ovan framförda uppfattning för kännedom. Dessutom sände han sitt beslut för kännedom till inrikesministeriets polisavdelning samt till riksåklagarämbetet. Dessa hade tillsatt en arbetsgrupp för beredning av nya anvisningar till utredare av polisbrott och till åklagare i egenskap undersökningsledare.

BJO Rautios beslut 9.1.2002, dnr 2563/4/00

Inrikesministeriets polisavdelning utfärdade i januari 2002 nya anvisningar om förundersökning av polisbrott. I anvisningarna konstateras med hänvisning till BJO:s beslut bl.a. att om någon vid förhör påstår att en polis har gjort sig skyldig till brott skall den förhörde vid behov tillfrågas om han vill att en brottsanmälan registreras i ärendet. Samtidigt skall för den förhörde klargöras betydelsen av att en anmälan registreras samt vilka fortsatta åtgärder anmälan föranleder.

En liknande situation var det fråga om i ärendet dnr 459/4/01, där det var oklart om klaganden avsett att hans undersökningsbegäran skulle vara en förvaltningsklagan eller en brottsanmälan. BJO Rautio konstaterade att partens avsikt skall utredas i fall som detta. Partens rätts-säkerhet får inte vara beroende av i vilket förfarande hans undersökningsbegäran behandlas. I tolkbara fall är det skäl att ärendet undersöks under ledning av åklagaren som en s.k. polisbrottsundersökning.

FÖRUTSÄTTNINGARNA FÖR OCH MEDDELANDE OM TAGANDE I FÖRVAR

Klaganden kritiserade två beslut om gripande och tagande i förvar. Besluten hade fattats av polismän vid Esbo härads polisnärhet. Klaganden kritiserade också den omständigheten att de gripnas närmaste anhöriga inte hade underrättats om gripandet.

De gripna personerna tillbringade kvällen i en restaurang då polisen kom till platsen för att reda ut ett slagsmål. Polisen bad en folksamling framför restaurangen skingra sig, i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. En person som vägrade lyda denna befallning enligt polislagens 19 § greps och fördes till polisnärheten där

han togs i förvar. Också en annan person som sökte sin gripna vän vägrade lyda polisens upprepade befallningar att flytta på sig, vilket ledde till att han greps och togs i förvar i enlighet med polislagens 20 §.

Båda personerna hölls i förvar över åtta timmar. Som grund för gripandet hänvisade polisen till den situation som rådde framför restaurangen medan misshandeln utreddes. De gripna personerna hade genom sitt uppträdande hindrat och stört polisen i dess arbete. Av utredningen framgick inte att det störande uppträdandet hade riktats mot andra personer än polisen. Någon annan orsak till att de båda personerna togs i förvar än det störande uppträdandet på brottsplatsen, t.ex. berusning, uppgavs inte och enligt vad som utretts var de inte heller så berusade att de hade kunnat tas i förvar på denna grund. Enligt BJO Rautios uppfattning hade de gripna personerna hållits i förvar en längre tid än det såsom grund för gripandet uppgivna äventyrandet av att allmän ordning och säkerhet hade förutsatt. BJO ansåg att tagandet i förvar eventuellt snarare måste ses som en rutinåtgärd från polisnärhetens sida än som en övervägd tillämpning av de i lagen angivna grunderna för sådana åtgärder.

Polisen hade inte underrättat de gripna personernas närmaste anhöriga, trots att åtminstone den ena gripna hade bett om det. Enligt inrikesministeriets anvisning, som vid händelsestidpunkten var i kraft som en rekommendation, skall de närmaste anhöriga i mån av möjlighet underrättas om att en person har tagits i förvar av någon annan orsak än brott. Inga polisiära skäl hade i det aktuella fallet hindrat att de gripnas anhöriga kontaktades. Det fanns inte heller några andra hinder för att underrätta de anhöriga. De gripna var 18 respektive 19 år gamla och bodde ännu hos sina föräldrar. Enligt BJO:s uppfattning är en hemmaboende ung persons oanmälda bortavaro över natten, utan att han ges någon möjlighet att kontakta sina anhöriga, ägnad att oroa båda parter. BJO framhöll att det numera är vanligt att föräldrar och barn håller kontakt med sina mobiltelefoner, särskilt om det händer någonting oväntat nattetid. BJO ansåg att argumenten som talade för att kontakta föräldrarna väge tyngre än polisens motivering att man inte ville störa föräldrarna mitt i natten. Också med beaktande av de allmänna principerna för polisverksamheten, bl.a. principen om minsta olägenhet, ansåg BJO att det hade varit mera motiverat att polisen underrättade föräldrarna än att den inte gjorde det. Enligt de bestämmelser som gällde vid den aktuella tidpunkten var polisens förfarande emellertid inte direkt felaktigt.

BJO meddelade för kännedom Esbo härads polisinrättning sin uppfattning om förutsättningarna för och meddelande om att gripna personer hålls i förvar.

BJO Rautios beslut 5.12.2002, dnr 2095/4/00

Också i ärendena dnr 1822/4/00 och 312/4/01 hade klaganden enligt BJO Rautios åsikt eventuellt hållits onödigt länge i förvar. Också i ärendet dnr 2151/4/01 uppmärksammade han frågan om hur länge en person kan hållas i förvar enligt polislagen och framhöll vikten av att de anhöriga underrättas. I ärendena dnr 1857/4/00 och 2515/4/99 var det fråga om att underrätta de anhöriga om att en minderårig person hade gripits som misstänkt för brott. I det sistnämnda fallet underströk BJO också skyldigheten att uppge orsaken till gripandet och iaktta diskretion.

LÅNGA FÖRUNDER- SÖKNINGSTIDER

BJO Jonkka inspekterade 16.8.2000 polisinrättningen i Raseborgs härad. Det framgick att antalet oavslutade förundersökningsärenden var exceptionellt stort. Vidare framgick det att förundersökningarna ofta tog lång tid i anspråk. Vid den aktuella tidpunkten var fortfarande flera ärenden som börjat undersökas åren 1995–1997 oavslutade. Då det av den utredning som inhämtades i samband med och efter inspektionen framgick att det fanns anledning att misstänka att polisinrättningen inte hade gjort förundersökningarna utan obefogat dröjsmål, tog BJO upp ärendet till prövning på eget initiativ.

BJO Rautio, som ärendet sedermera överfördes på, anförde bl.a. följande som sitt ställningstagande.

Enligt vad som utretts har undersökningstiderna vid polisinrättningen i Raseborgs härad t.o.m. sexdubblats sedan år 1997. Vid inspektionstidpunkten var antalet oavslutade ärenden som aktivt undersökts i över ett år 455 enligt polisinrättningens förteckning. Det är sålunda uppenbart att den i förundersökningslagen stadgade skyldigheten att göra förundersökning "utan onödigt dröjsmål" inte har iakttagits i en stor del av ärendena.

Det är emellertid inte enbart fråga om att undersökningstiderna över lag har blivit längre. Enligt polisinrättningens för brottsundersökningen ansvarige överkommissaries utlåtande har man varit tvungen att avsluta flera s.k. klara

ärenden på grund av att de misstänka brotten har preskriberats eller undersökningen av dem försumrats av olika anledningar. Den kommissarie som var polisinrättningens andre undersökningsledare konstaterade i sin utredning att man på grund av den rådande situationen varit tvungen att prioritera ärenden "med ganska hård hand".

Även om polisen med stöd av polislagen har rätt att ställa sina uppgifter i viktighetsordning, ger polislagens prioriteringsbestämmelse inte rätt att lämna uppgifter oskötta.

Den allmänna anhopningen av förundersökningsärenden vid Raseborgs polisinrättning beror uppenbarligen i stor utsträckning på att personalresurserna, av orsaker som inte beror på polisinrättningen, redan under en längre tid har varit otillräckliga. Situationen har förvärrats av den stora personalomsättningen. Enligt vad som utretts beror den allmänt dåliga undersökningssituationen och framförallt det faktum att brotten t.o.m. i klara fall hinner preskriberas medan de undersöks emellertid inte enbart på dessa omständigheter. Det har förekommit bristfälligheter också i undersökningsledningarnas övervakning av brottsutredarna. Överkommissarien medger i sitt utlåtande att bristen på övervakning från förmännens sida har lett till att ansvaret för skötseln av ärendena i allt för stor utsträckning har vilat på de enskilda utredarnas egen aktivitet, och att den "bristfälliga skötseln" hade kunnat avslöjas om ärendena regelbundet följts upp. Kommissarien uppgav i sin utredning att han på grund av sin egen arbetssituation hade avgjort ärendena "i den takt" som utredarna hade hämtat dem till honom.

BJO förenade sig om den ståndpunkt som länspolisdirektören vid Södra Finlands länsstyrelse framförde i sitt utlåtande, dvs. att undersökningsledningarna hade försummat att effektivt följa upp undersökningstiderna. Enligt vad som utretts hade enskilda ärenden i praktiken knapp övervakats alls. Undersökningsledaren skall emellertid aktivt följa upp förundersökningarna, också om uppföljningen till följd av det stora antalet ärenden och övriga arbetsuppgifter inte kan vara särskilt noggrann. Att enbart åberopa den egna arbetssituationen är inte en godtagbar grund för att nästan helt försumma uppföljningen, som är en av undersökningsledningens viktigaste uppgifter.

En omständighet som uppenbarligen har fördröjt förundersökningarna är att undersökningsledningarna inte har sett till att ärendena omfördelats i sådana fall då en brottsutredare har lämnat sin anställning vid polisinrättningen. Enligt kommissariens utredning har han "av någon orsak" ensam kvarstått som undersökningsledare i en del av

ärendena, utan någon ny utredare. I praktiken hade uppenbarligen ingen sett till att undersökningen framskridit i dessa ärenden. Följden var att en del av brotten blev preskriberade i undersökningsskedet.

En bidragande orsak till det stora antalet oavslutade förundersökningar var att i polisens brottsanmälnings- och uppföljningssystem (RIKI) inte i samtliga fall antecknats att förundersökningen avslutats. Av utredningen framgick att en stor del av de ärenden som enligt RIKI-systemet inte hade avslutats vid inspektionstidpunkten var sådana där undersökningen av olika orsaker *de facto* hade avslutats men ingen anteckning om saken hade gjorts och ärendena sålunda "hängde kvar" i systemet.

BJO meddelade för kännedom och för att beaktas i framtiden överkommissarien och kommissarien vid polisinspektionen i Raseborgs härad sin uppfattning att de hade försummat sin övervakningsskyldighet som undersökningsledare.

BJO Rautios beslut 19.3.2002, dnr 494/2/01

Södra Finlands länsstyrelse meddelade i maj 2002 att situationen i Raseborg hade förbättrats bl.a. genom rekryteringar och omorganiseringar. Antalet oavslutade ärenden hade från början av året till maj minskat med ca 12 %. Länsstyrelsen meddelade att den följde upp situationen och uppmuntrade bl.a. övertidsarbete.

BJO uppmärksammade de långa förundersökningstiderna och vikten av att förundersökning görs utan dröjsmål, också i ärendena dnr 1893/4/00, 2401/4/00, 304/4/01, 1527/4/01, 717/4/02 och 827/4/02.

POLISMÄNS UPPTRÄDANDE OCH SPRÅKBRUK

Under verksamhetsåret togs i flera fall ställning till polismäns uppträdande och språkbruk. Kritik föranleddes i ett antal fall där det var fråga om saklighet, diskretion och oskuldspresumtionen. Kritiken kan karakteriseras närmast som finjustering av verksamheten och polismännen kan snarare anses ha misslyckats i sitt ordval än avsiktligt uppträtt osakligt.

I ärendet dnr 1360/4/01 hade en kriminalkommissarie i ett brev till en misstänkt persons biträde kritiserat dennes yrkesskicklighet på ett osakligt tillspetsat sätt. I ärendena

dnr 169/4/00, 2793/4/00 och 2455/4/01 uppmärksammades polismän på att de yttrat sig på ett sätt som stred mot oskuldspresumtionen eller annars på ett negativt stämplande sätt. I ärendet dnr 2387/4/01 ansågs en kommissarie ha uttryckt sig osakligt då han sade "nu kommer du med oss, i ett eller två stycken" och i ärendet dnr 1642/4/02 kritiserades en äldre konstapel för vad han antecknat om klagandens körskicklighet och sina samtal med denne, bl.a. "Jag vet inte om budskapet gick fram, eftersom han hade fel på hörseln och sannolikt också på förståndet. Man kan bara konstatera att ålderdomen kommer inte ensam".

Några ställningstaganden gällde polismäns uppträdande i det privata. I detta sammanhang kan hänvisas för det första till det ovan relaterade avgörandet dnr 1032/4/00 (utnämning av en avsatt polisman). Dessutom underströk BJO Rautio i klagomålsavgörandet dnr 723/4/02 vikten av en gränsdragning mellan tjänsteärenden och privata angelägenheter. I klagomålet kritiserades en kriminalöverkonstapel för att ha "missbrukat" sin tjänsteställning då han skötte ett arvsärende. BJO ansåg att det inte framgick att polismannen skulle ha åberopat sin tjänsteställning. BJO konstaterade emellertid att det med tanke på myndighetsverksamhetens opartiskhet och trovärdighet är skäl att en polisman avhåller sig från att uppträda med sin tjänstebenämning i ett enskilt ärende, om det finns en risk för att någon kan uppfatta honom som representant för polisorganisationen. I ett klagomålsavgörande som gällde polismäns demonstrationsmarsch till riksdagshuset (dnr 149/4/01) konstaterade BJO bl.a. att det endast i undantagsfall kan komma i fråga att uniform används utom tjänsten. BJO såg det som ett problem att det vid massmöten av ifrågavarande slag kan vara mycket svårt att skilja polismän som upprätthåller ordningen från deras kolleger som (i uniform) demonstrerar på sin fritid.

Slutligen kan nämnas ett fall där en överkonstapel varit ansvarig bolagsman i ett kommanditibolag som hyrde ut motorfordon i samband med turism samt ordnade vildmarks- och fiskeresor. Enligt lagen angående rättighet att idka näring får en tjänsteman vid en polisinspektion emellertid inte bedriva anmälningspliktig näring. JO Paunio konstaterade att Lapplands länsstyrelse borde ha förbjudit överkonstapeln att bedriva den näring som avsågs i bisyssloansmälan (dnr 566/4/01).

MOTIVERING OCH MEDDELANDE AV BESLUT

Under verksamhetsåret avgjordes flera klagomål som kritiserade polisens beslut och beslutsmotiveringar. Slutresultaten av besluten har i och för sig hållits inom ramen för prövningsrätten men i flera fall var det nödvändigt att uppmärksamma motiveringarna. Här kan nämnas ett beslut att inte göra förundersökning (dnr 2484/4/00), som enligt BJO Rautios åsikt borde ha motiverats mera exakt med omnämnande också av de bestämmelser som beslutet baserades på. Liknande situationer var det fråga om i klagomålen dnr 2770/4/00 och 1360/4/01. BJO ansåg att motiveringarna till ett beslut om avslutande av förundersökningen var bristfälliga i ärendet dnr 229/4/01. Målsäganden hade inte heller underrättats om beslutet. BJO kritiserade också i sina klagomålsavgöranden dnr 367/4/99, 2089/4/99, 2401/4/00 och 449/4/01 polisen för att den inte informerat om beslut att avbryta eller avsluta förundersökning.

Ett mera speciellt fall framkom vid prövningen av ett klagomål där klaganden frågade polisen i Vichtis vad som hänt med hans anmälan. Efter ett förhör hade ärendet överförs från Vichtis till Riihimäki polisinrättning som var territoriellt behörig att undersöka ärendet. I Riihimäki uppfattade man emellertid saken så att undersökningsmaterialet hade sänts för kännedom och arkiverade det. Detta framkom först i samband med att klagomålet

undersöktes. BJO Rautio kritiserade Vichtis och Riihimäki polisinrättningar för den vårdslösa behandlingen av ärendet samt för att anmälaren inte hade underrättats om överföringen av ärendet (dnr 195/4/02).

POLISENS MAKTMEDEL

Klaganden berättade att en polisman som gripit honom hade slagit honom, uppenbarligen med en batong, så kraftigt i skulderbladet att en hårfin spricka hade uppstått. Vid utredningen av ärendet framgick det att polismannen hade slagit klaganden med en Mag-Lite-ficklampa.

BJO Rautio konstaterade att polismannen, som arbetade som ordningspolis, i den aktuella situationen borde ha använt sedvanliga, för polisbruk godkända maktmedelsredskap, i detta fall en batong. Enligt BJO:s åsikt kan en ficklampa inte jämföras med en som maktmedelsredskap godkänd batong. Polismannen handlade felaktigt när han använde ett maktmedelsredskap som inte var avsett för ändamålet.

BJO Rautios beslut 2.12.2002, dnr 1505/4/01

BJO Rautio kritiserade också i klagomålsavgörandet dnr 1849/4/02 en polisman för att ha använt en använt en liknande ficklampa som slagredskap (på fingrarna).

ÅKLAGARVÄSENDET

Allmän översikt

I detta avsnitt behandlas laglighetsövervakningen av de allmänna åklagarna. Tidigare ansågs t.ex. klagomål mot militärjurister i egenskap av åklagare vid militära rättegångar vara ärenden som gällde försvarsmakten. Numera ankommer åklagaruppgifterna också i militära ärenden på de allmänna åklagarna (lagändring 1.5.2001). Under verksamhetsåret avgjordes ännu ett klagomål mot en åklagare enligt det gamla systemet. Ärendet refereras i avsnittet militära ärenden och försvarsförvaltningen (s. 170).

Klagomålen mot åklagare avser ofta också polisens förfarande. Likaså kan åklagares förfarande behandlas i samband med klagomål mot domstolar och polisen. Liksom under tidigare år har huvudregeln varit att ett klagomål hänförs till den grupp som det mest gäller. T.ex. klagomål mot åklagare som undersökningsledare i polisbrottsärenden är i allmänhet i så hög grad inriktade på förundersökning att de nästan undantagslöst statistikförs som klagomål mot polisen. Eftersom varje avgörande noteras endast en gång i statistiken är antalet klagomål över åklagares förfarande sålunda i verkligheten något större än statistiken visar.

Enligt den på arbetsordningen baserade fördelningen av ärendet ankom åklagarärendena under verksamhetsåret på BJO *Rautio*. Huvudföredragande var referendarierådet *Eero Kallio*.

Åklagarens förändrade roll behandlades i slutet av verksamhetsåret också i offentligheten, närmast till följd av att det hade framförts misstankar om att åklagare inte väckte åtal i vissa fall som borde ha avgjorts av en domstol. Riksåklagare Matti Kuusimäki tog upp frågan i början av år 2003 i en intervju som 13.1.2003 publicerades i dagstidningen Kaleva. Kuusimäki var bekymrad över den stora ökningen av antalet fall där åklagare beviljat åtalseftergift av påföljdsnatur. Han uppskattade att antalet sådana fall hade ökat med nästan tvåtusen jämfört med föregående år. Också biträdande justitieombudsmannen uppmärksammade problemet i samband med sina inspektioner. Som exempel kan nämnas ett fall där åklagaren beslutat om åtalseftergift på grund av att den misstänkte bedömdes vara otillräckelig. Ärendet prövades på eget initiativ (dnr 2842/4/02). Riksåklagaren meddelade i sitt utlåtande 4.2.2003 med anledning av en utredningsbegäran

att vid riksåklagarämbetet gjordes en ny åtalsprövning av detta beslut samt av ett annat beslut om åtalseftergift som beviljats på grund av otillräcklighet. Riksåklagaren ansåg att det i båda fallen hade varit ett bättre alternativ att föra ärendet till en domstol. Ärendet behandlas fortfarande både vid riksåklagarämbetet och vid justitieombudsmannens kansli.

UTVECKLINGEN AV ÅKLAGARVÄSENDET

Riksåklagaren svarar bl.a. för den allmänna ledningen och utvecklingen av åklagarverksamheten samt för övervakningen av åklagarna. Han har också rätt att meddela allmänna föreskrifter och anvisningar om åklagarverksamheten.

Åklagarna leder undersökningen av brott som polismän misstänks ha begått. Genom att undersökningen leds av en tjänsteman som inte hör till polisorganisationen undviks misstankar om undersökningens opartiskhet. Enligt riksåklagarens föreskrift 28.12.2001 bestäms undersökningsledaren schematiskt på så sätt att till undersökningsledare utses en åklagare från ett annat härad än den misstänkte polisen. Riksåklagaren utfärdade 28.1.2002 en anvisning till åklagare som är undersökningsledare i sådana ärenden. I anvisningen behandlas bl.a. samarbetet med polisen, inledande av undersökning med anledning av att maktmedel använts samt tryggnad av brådsakande åtgärder.

Åklagarväsendet utvecklades också genom att möjligheterna till samarbete ökades. I detta syfte har samsamarbetsområden bildats. Justitieministeriet gav 26.9.2002 på framställning av riksåklagaren ett beslut om den nya områdesindelningen. Utanför områdesindelningen lämnades Helsingfors och Åland samt Kittilä och Lapska armens härad. Landet är indelat i sammanlagt 17 samsamarbetsområden. En av områdets ledande åklagare förordnas till områdets chef för två år. Varje åklagarenhet bevarar emellertid sin självständighet.

För speciella mål inrättades redan år 2000 ett system med s.k. nyckelåklagare. Orsaken var att vissa brottstyper är så sällsynta att det inte är ändamålsenligt att specialutbilda alla åklagare för dem. De övriga åklagarna kan vända sig till specialutbildade åklagare t.ex. när det gäller miljöbrott, narkotikabrott, databrott, arbetsbrott och ekonomiska brott samt brott mot kvinnor och barn. Nyckelå-

klagarna utbildar också de övriga lokala åklagarna inom sina egna områden.

Riksåklagarämbetets praktisksystem för biträdande åklagare fortsattes.

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN AV ÅKLAGARVÄSENDET

Största delen av klagomålen mot åklagarna gällde åtalsprövningen, framförallt dess slutresultat, men i viss mån har klagomål också anförts över långa behandlingstider samt över beslutsmotiveringar.

Justitieombudsmannen och riksåklagaren har försökt undvika överlappande tillsyn över åklagarna samt undersökning av samma ärenden. Det har blivit praxis att justitieombudsmannen har överfört klagomål av s.k. besvärstyp, som gällt åtalsprövning, till riksåklagaren i andra ärenden än sådana som gällt justitieombudsmannens övervakningsbehörighet. Riksåklagaren kan då inom ramen för sin befogenhet göra en ny åtalsprövning, vilket justitieombudsmannen inte kan göra. I ett sådant fall kan justitieombudsmannen endast bedöma lagligheten av allmänna åklagarens åtgärder. Det har ansetts vara förenligt med klagandens helhetsintresse att dessa klagomål över åtalsprövning överförs till riksåklagaren. Till riksåklagaren överfördes under verksamhetsåret sex klagomål. Året innan överfördes på motsvarande sätt 12 och två år tidigare tio klagomål.

Klagomål anfördes i viss mån också över riksåklagarens verksamhet. I dessa var det oftast fråga om att klaganden var missnöjd med riksåklagarens avgörande av klagandens yrkande på ändring av en lägre åklagares avgörande. Under verksamhetsåret gavs inga betydande avgöranden som gällde riksåklagarens verksamhet.

Under verksamhetsåret avgjordes 46 klagomål mot åklagare. Året innan var antalet sådana avgöranden 42 och de två föregående åren över 60.

Under verksamhetsåret ledde fem klagomål till åtgärder, som i ett fall bestod i att BJO gav en anmärkning. I fyra fall delgav BJO sin uppfattning. Utöver de avgöranden som refereras nedan kan det nämnas att BJO i ett fall uppmärksammade en häradsåklagare på vikten av att åtalsprövning görs utan oskäligt dröjsmål. I ett annat fall kritiserade han en häradsåklagare för att denne hade väckt åtal efter en otillräcklig förundersökning.

I ett fall uppmärksammade BJO de polismän som gjort förundersökningen och de åklagare som gjort åtalsprövningen på omständigheter som hade motiverat en mera omfattande förundersökning av ett diskrimineringsbrott, även om de inte hade överskridit sin prövningsrätt (dnr 1915/4/00).

Inspektionsverksamhet

Justitieombudsmannen har relativt sällan inspekterat åklagarämbeten. Efter reformen av åklagarväsendet har den interna övervakningen blivit bättre. Justitieombudsmannen har därför inte ansett det vara ändamålsenligt att utöka dessa inspektioner. Det har visat sig vara en fungerande lösning att inspektera det lokala åklagarämbetet samtidigt som polisinrättningen. På detta sätt får man information bl.a. om det allt viktigare samarbetet mellan polisen och åklagarna. Det blir också lättare att skapa sig en bild av eventuella problem i förundersökningen och åklagarverksamheten.

Frågor som i samband med åklagarinspektionerna har tilldragit sig särskild uppmärksamhet har – utöver samarbetsfrågorna – varit uppföljningen av behandlingstiderna i åtalsprövningsärenden, nivån på motiveringarna till beslut om åtalseftergift samt hur målen för straffprocessreformen har uppnåtts i åklagarnas arbete. Det har också funnits orsak att följa upp praxis för framförande av målsägandes privaträttsliga anspråk vid brottmålsrättegångar. Under verksamhetsåret uppmärksammades speciellt fall där det förekommit familjevåld.

INSPEKTIONER AV ÅKLAGARVÄSENDET 2002

Orimattila häradsämbete, åklagaravdelningen	23.10.2002
Riihimäki häradsämbete, åklagaravdelningen	8.11.2002
Varkausregionens häradsämbete, åklagaravdelningen	18.11.2002
Nyslotts häradsämbete, åklagaravdelningen	19.11.2002

Inspektionerna visade att åtalsprövningstiderna var relativt korta. Vid de inspekterade åklagaravdelningarna ansågs det vara en brist att åklagarna inte hade tillträde till polisens brottsdatasystem (RIKL). I flera fall skulle åtalsprövningen underlättas avsevärt om åklagarna hade tillgång till uppgifter t.ex. om huruvida samma person hade begått andra gärningar som undersöktes eller var föremål för åtalsprövning någon annanstans. I vissa fall hade avsaknaden av sådana uppgifter t.o.m. lett till felbedömningar.

Åklagarna ansåg det nuvarande straffprocessuella systemet vara bra för underrätternas vidkommande. Dessutom ansåg de att systemet med huvudförhandlingar fungerade väl. Det ansågs emellertid vara en brist att målen kom upp till muntlig behandling i hovrätten efter en alltför lång tid från själva händelserna. Detta hade betydelse framförallt för tillförlitligheten i vittnenas berättelser.

Åklagarna vid de inspekterade avdelningarna ansåg att redan det tidigare systemet med samarbetsområden var bra. Det utgjorde ett stöd för små åklagarenheterna t.ex. då åtalsprövningen i ett omfattande ärende krävde en åklagares arbetsinsats under en lång tid. I sådana fall kunde hjälp fås från en annan åklagarenhet inom samarbetsområdet. Situationen var densamma i jävsfall.

Riksåklagarens anvisning "Påföljder för straffbart bruk av narkotika" (RÅ: 2002:3) ansågs vara bra. Vid de inspekterade åklagaravdelningarna ansåg man att praxis kommer att förenhetligas ytterligare. De narkotikamängder som nämndes i anvisningens bilaga ansågs vara dimensionerade med tanke på huvudstadsregionen och sålunda vara alltför stora med tanke på landet i övrigt. Tabellens mängder ansågs enligt åklagarna vid de inspekterade avdelningarna leda till alltför lindrig praxis på andra orter.

Avgöranden

ÖVERFÖRING AV MISSHANDELSBROTT TILL STRAFFORDERFÖRFARANDE

En äldre konstapel (nedan klaganden) berättade i sin klagoskrivelse att han varit brottsutredare i ett fall som ursprungligen undersökts som grov misshandel. I ett senare skede av undersökningen rubricerades brottet som misshandel och förundersökningsprotokollet överlämnades till häradslänsmannen i egenskap av allmän åklagare.

Denne returnerade efter en tid förundersökningsmaterialet till klaganden efter att på aktmappen ha antecknat en uppmaning att skriva ut två meddelanden om straffanspråk, så att gärningarna beskrevs enligt rekvisitet för lindrig misshandel.

Klaganden ansåg att det i båda fallen var fråga om misshandel eftersom två personer hade misshandlats med meterlånga björkkäppar, så illa att den ene måste föras till hälsovårdscentralen med ambulans. Dessutom var gärningen helt planmässig eftersom gärningsmännen hade trängt sig in i offrens hem uttryckligen i syfte att misshandla dem. Klaganden vägrade skriva ut meddelanden om straffanspråk eftersom han i så fall hade varit tvungen att skriva sanningslösa gärningsbeskrivningar. Till råga på allt var lindrig misshandel ett målsägandebrott och målsägandena hade efter häradslänsmannens förlikning meddelat att de inte hade några straffanspråk i ärendet.

Det hela slutade med att länsmannen själv skrev gärningsbeskrivningen i de två straffanspråken och påförde vardera misshandlaren bötesstraff för lindrig misshandel.

Åklagarens avgörande

Häradslänsmannen i Lapska armens härad är såväl chef för polisinspektionen och exekutionsavdelningen som allmän åklagare. Han ansåg att han skött ärendet i egenskap av allmän åklagare.

Häradslänsmannen beslöt efter att ha bekantat sig med förundersökningsmaterialet 3.11.1998 kalla alla parter i misshandelsärendet till länsmanskansliet för att samtala om det inträffade. Orsaken till detta förfarande var att polisen upprepade gånger under årens lopp hade larmats till parternas hem. Han ville dessutom ta reda på vad det egentligen var frågan om. Enligt förundersökningsprotokollet hade ingen några yrkanden med anledning av misshandeln.

Parterna kom till häradslänsmannens mottagning 1.12.1998. Under samtalet som räckte närmare en timme framgick att det verkliga motivet till gärningen var skvaller och ryktesspridning om en parts privatliv samt stridigheter mellan parterna. Under samtalets gång förlikades man och bekräftade förlikningen "med ett handslag".

Under samtalet man också överens om att misshandlarna hade gjort sig förtjänta av något slags straff. Ingen ville

emellertid att ärendet fördes till en rättegång. Häradslänsmannen berättade att alla som deltog i palavern ansåg att gärningsmännen snarare var förtjänta av ett straff än av åtalseftergift. Eftersom han hade den uppfattningen att rekvisiten för såväl misshandel som för lindrig misshandel gav möjlighet att behandla ärendet i strafforderförfarande, kom man överens om att misshandlarna genom en strafforder skulle åläggas att betala små bötesbelopp. Parterna var belåtna med samtalet. Gärningsmännen betalade sedermera sina böter. Därefter behövde polisen inte längre uppsöka parterna by i dessa ärenden.

Rekvisitet (misshandel eller lindrig misshandel)

Av handlingarna i fallet framgår att två personer hade trängt sig in i målsägandenas bostad genom att slå sönder ytterdörren. Målsägandena hade med 70 centimeter långa björkkäppar slagits så illa att den ena målsäganden hade fått ett djupt, ca 5 centimeter långt sår i tinningen och ett ca 2 centimeter långt sår i bakhuvudet samt ett kraftigt blåmärke på armen. Den andre målsäganden hade fått skador i axelpartiet. Den först nämnde målsäganden hade mitt i natten förts med ambulans till Kolari hälsovårdscentral och efter förstahjälp vidare till Muonio hälsostation för observation.

Häradslänsmannen ansåg att båda gärningarna med beaktande av sammanhanget, i synnerhet den föregående ryktesspridningen, kunde rubriceras som lindrig misshandel. Riksåklagaren ansåg i sitt utlåtande att misshandelsfallen inte bedömda som en helhet kunde betraktas som lindriga.

Rekvisiten för lindrig misshandel respektive grundformen av misshandel är i någon mån överlappande. En gärning kan betraktas som misshandel också i det fall att den inte har orsakat någon skada. Å andra sidan kan en gärning betraktas som lindrig misshandel trots att den har orsakat yttlig skada. Som lindrig misshandel kan emellertid dömas endast brott som i fråga om gärningssättet är relativt obetydliga, t.ex. knuffar som har lett till att offret fallit och skadat sig. Då man i det aktuella fallet beaktar att gärningsmännen före misshandeln trängde sig in i offrens bostad, att det ena misshandelsoffret vid gärningstidpunkten låg och sov och sålunda befann sig i ett hjälplöst tillstånd, att misshandelsredskapen var tämligen kraftiga björkkäppar och att offren tillfogats ovan nämnda skador som krävde att sårn syddes och limmades samt att en

arm spjälades, kunde misshandelsfallen inte som helhet betraktade anses vara lindriga.

BJO Rautio ansåg att häradslänsmannen handlade felaktigt då han bedömde gärningarna som lindrig misshandel och beordrade klaganden att i straffanspråken skriva in motsvarande gärningsbeskrivningar.

Rätten att framställa straffanspråk

I regeringens proposition med förslag till lag om strafforderförfarande (RP 63/1993 rd) konstateras i detaljmotiveringen till lagens 3 § att det kan bli aktuellt att framställa straffanspråk också då ett ärende har tillställts en åklagare för åtalsprövning. Om åklagaren anser att ärendet skall behandlas i strafforderförfarande kan han ge en tjänsteman som avses i det nämnda lagrummet i uppdrag att framställa straffanspråk.

En häradslänsman i egenskap av allmän åklagare har i och för sig rätt att överföra ett åtalsprövningsärende till behandling i strafforderförfarande och förordna att straffanspråk skall framställas.

Strafforderförfarande kan emellertid användas endast i fall där för gärningen inte med beaktande av omständigheterna stadgas annat eller strängare straff än böter eller fängelse i högst sex månader. I detta fall borde gärningarna enligt BJO:s uppfattning ha bedömts som misshandel, som enligt strafflagens 21 kap. 5 § kan ge ett fängelsestraff på upp till två år. Häradslänsmannen hade sålunda inte fått överföra ärendet till strafforderförfarande. Hans handlande stred mot 1 § i lagen om strafforderförfarande.

Det hade i och för sig varit möjligt att använda strafforderförfarande efter att målsägandena gett sitt samtycke. Dessa hade dessutom meddelat att de inte hade några ersättningsanspråk i ärendet.

Alternativet åtalseftergift

Häradslänsmannen konstaterade i sin utredning att han i och för sig hade kunnat besluta om åtalseftergift av påföljdsnatur, med stöd av 1 kap. 7 och 8 § i lagen om rättegång i brottmål. Han beslöt emellertid ge ett bötesstraff i strafforderförfarande, vilket var en strängare påföljd.

Åtalseftergift av påföljdsnatur kan i ett fall som detta motiveras med obetydlighetsgrunden enligt 1 kap. 7 § 1 punkten i lagen om rättegång i brottmål och med skälighetsgrunden i samma lags 1 kap. 8 § 1 punkten.

Enligt 1 kap. 7 § 1 punkten i lagen om rättegång i brottmål får allmänna åklagaren besluta att inte väcka åtal när brottet inte kan förutses medföra strängare straff än böter och gärningen, med hänsyn till sin menlighet eller gärningsmannens skuld, sådan den framgår av brottet, skall anses vara ringa bedömd som en helhet. Vedertagen domstolspraxis är avgörande i fallet. Gärningsmännen kunde i och för sig ha dömts till böter för sina gärningar. I detta fall kunde det emellertid inte uteslutas att ett fängelsestraff yrkades och dömdes ut. Obetydlighetsgrunden kan i praktiken i allmänhet tillämpas på lindriga gärningsformer av obetydliga brott. (Tapio Lappi-Seppälä: Rikosten seuraamukset, s.283). Även om ryktesspridning om gärningsmannen kan betraktas som ett slags provokation som minskar gärningsmannens skuld och gärningens klandervärde, hade det enligt BJO:s åsikt i detta fall inte varit möjligt att bevilja åtalseftergift på obetydlighetsgrunden, med beaktande av gärningarnas ovan relaterade särdrag och framförallt att gärningsmännen handlade planmässigt och trängde sig in i bostaden där de använde kraftiga käppar som tillhyggen samt att det ena misshandelsoffret befann sig i ett hjälplöst tillstånd.

Enligt 1 kap. 8 § 1 punkten i lagen om rättegång i brottmål får åklagaren dessutom besluta om åtalseftergift om inte ett viktigt allmänt eller enskilt intresse kräver något annat. En förutsättning är att en rättegång och ett straff skall anses oskäligen eller oändamålsenliga med hänsyn till uppnådd förlikning mellan gärningsmannen och målsäganden eller gärningsmannens övriga handlande för att avstyra eller avlägsna verkningarna av brottet, hans personliga förhållanden, de övriga följder som brottet medför för honom, social- och hälsovårdsåtgärder eller andra omständigheter. Parterna hade i ärendet uppnått någon form av förlikning under det samtal som häradslänsmannen ordnade och ledde. Målsägandena konstaterade emellertid vid detta tillfälle att gärningsmännen borde få någon påföljd, dvs. ett litet bötesstraff. BJO anser att denna förlikning inte hade någon avgörande betydelse för åtalseftergiften. Av handlingarna framgick att man med den ene målsäganden hade kommit överens också om skadestånd. Den andre målsäganden hade inga ersättningsanspråk.

Enligt BJO:s uppfattning fanns det i ärendet inte tillräckliga grunder för beviljande av åtalseftergift. Det korrekta

avgörandet hade varit att väcka åtal för två fall av misshandel.

BJO gav häradslänsmannen en anmärkning för att denne hade ansett misshandelsbrotten vara lindriga fall av misshandel och bestämt att de skulle behandlas i strafforderförfarande.

BJO Rautios beslut 20.6.2002, dnr 210/4/99

LIKVÄRDIGT MÖTANDE VID BESTÄMMANDE AV BÖTESSTRAFF

BJO Rautio uppmärksammade två häradsåklagare på vikten av ett likvärdigt bemötande då strafforder utfärdas i trafikbrottsärenden. Riksåklagaren förordnade att åtal skulle väckas i ett fall där en häradsåklagare hade beslutat om åtalseftergift av påföljdsnatur.

BJO konstaterade bl.a. följande som sitt ställningstagande.

Dagligen kommer många medborgare i kontakt med trafikövervakning i någon form. Detta accentuerar kravet på ett likvärdigt bemötande. Vid trafikövervakningen är det därför motiverat att i hela landet iakttas enhetliga principer och t.o.m. en viss schablonmässighet. Detta gäller också påföljderna för trafikförseelser.

Inrikesministeriet har gett ut en handbok om påföljder för överhastigheter, inklusive tabeller över normala dagsbetsbelopp. Polisen, åklagarna och domstolarna tillämpar dessa anvisningar som vedertagen rättspraxis. Domstolarna kan givetvis påverka praxis genom sina avgöranden. I enskilda fall är det emellertid skäl att hålla sig inom de angivna bötesskalorna.

Även om det inte finns något hinder för tabellavvikelser innebär de omständigheter som nämns ovan enligt min åsikt att eventuella avvikelser från den enhetliga linjen måste kunna motiveras på ett övertygande sätt. I systemets karaktär ingår också att åklagaren i tolkbara fall snarare skall låta en domstol besluta om avvikelser än själv fatta sådana beslut. Domstolen har bättre resurser än åklagaren att göra en grundlig utredning i ärendet.

Det är i och för sig förståeligt att en person som har motsatt sig ett straffanspråk, antingen genom åklagarens eller domstolens avgörande kan få en lindrigare påföljd

än en person som har nöjt sig med ett straffanspråk för motsvarande gärning.

I ett klagomålsärende konstaterades det att åklagaren i tre fall hade lindrat de påföljder för trafikförseelser som polisen meddelat. Vid prövningen av klagomålet framgick det emellertid inte att åklagarna hade förfarit lagstridigt i ärendena. Utredningen gav inte heller stöd för misstanken att bilförarnas samhälleliga ställning skulle ha påverkat åklagarna så att de lindrade överhastighetspåföljderna på ett sätt som kränkte jämlikheten mellan medborgarna. Emellertid kvarstår problemet att besluten inte i alla avseenden motiverades på ett övertygande sätt, trots att det i åtminstone två av fallen förefaller ha funnits förmildrande omständigheter. Detta väckte misstankar om ojämlig tillämpning av lagen.

BJO ansåg det vara skäl att uppmärksamma åklagarna på vikten av att medborgarnas jämlikhet inför lagen förverkligas också genom en enhetlig straffpraxis. Särskilt när det gäller typiska trafikförseelser är det skäl att inte utan vederbörliga motiveringar avvika från normal påföljdpraxis.

BJO Rautios beslut 15.10.2002, dnr 224/4/00

ÅKLAGARENS, POLISENS OCH ARBETARSKYDDSDISTRIKTETS SAMARBETE I ÄRENDET SOM GÄLLER ARBETARSKYDDSBROTT

En avtalssekreterare vid Metallarbetarförbundet rf berättade på en arbetstagares vägnar att denne hade fått allvarliga brännskador vid en eldsvåda på arbetsplatsen. Enligt avtalssekreterarens uppfattning var arbetstagarens rätt att få ersättning för brännskadorna delvis beroende av om någons försummelse var en bidragande orsak till det inträffade. På grund av myndigheternas långsamma agerande i ärendet fick åklagaren handlingarna strax innan åtalsrätten preskriberades och något åtal väcktes inte.

BJO Rautio påpekade vikten av att arbetarskyddsbrott undersöks i brådskande ordning, för att åtalsrätten inte skall hinna preskriberas. Skyndsamhetskravet accentueras då två myndigheter, dvs. polisen och arbetarskyddsdistriktet, svarar för utredningen. Dessutom måste för en tredje myndighet, dvs. allmänna åklagaren, reserveras tid för att denne eventuellt skall hinna göra åtalsprövning och vid

behov också stämma in svaranden. Med beaktande av den tid som utredningen av arbetarskyddsbrott oundvikligen tar i anspråk är preskriptionstiden på två år i kortaste laget. Den förutsätter att myndigheterna är speciellt aktiva och handlar snabbt.

I sin bedömning av myndigheternas samarbetsproblem konstaterade BJO bl.a. att ärenden där det föreligger misstanke om en gärning eller försummelse som utgör ett arbetarskyddsbrott förutsätter samarbete mellan åtminstone tre myndigheter. Utgångspunkten är vanligen den att till allmänna åklagaren görs en sådan anmälan som avses i 24 § i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om sökande i av ändring i arbetarskyddsärenden. Arbetarskyddsmyndigheten, i detta fall Nystadsregionens arbetarskyddsdistrikt, är skyldig att göra en anmälan ifall förutsättningarna är uppfyllda. Allmänna åklagaren skall då be polisen göra förundersökning.

I det aktuella fallet framskred händelseförloppet inte i sedvanlig ordning. Arbetarskyddsdistriktets inspektör och polisens utredare samordnade inte sina åtgärder efter sitt gemensamma inledande sammanträde och såväl arbetarskyddsdistriktet som undersökningsledaren fattade var sitt avgörande om att inte vidta åtgärder. En begäran om tilläggsundersökning sändes likaså direkt till polisen och till arbetarskyddsdistriktet för kännedom, och ingendera myndigheten underrättade åklagaren om saken. Åklagaren var ovetande om hela ärendet också efter att tilläggsundersökningen hade slutförts.

Det är fråga om ett typiskt fall där samarbetet mellan myndigheterna, i detta fall framförallt mellan polisen och arbetarskyddsmyndigheten, inte fungerat tillräckligt bra i det skede då tilläggsundersökningar görs i ärendet. Vissa förmildrande omständigheter kunde också anföras för det skedda. Ärendet hade varit främmande för polisen. I det första undersökningsskedet framkom inte uppgifter om att det tidigare hade förekommit liknande, dock uppenbart mindre läckagen, som åtminstone delvis var kända också på förmansnivån. Polisen hade inte heller aktivt frågat om saken.

Ärendet kunde ha behandlats snabbare om åklagaren hade informerats om tilläggsundersökningen i det skede då den gjordes. Enligt BJO:s uppfattning skulle arbetarskyddsdistriktet ha kunnat informerat åklagaren.

Enligt det utlåtande som gavs av chefen för Åbo och Björneborgs arbetarskyddsdistrikt undersöker i allmänhet två av varandra oberoende myndigheter, arbetarskydds-

distriktet och polisen, olycksfall parallellt. De tjänstemän som deltar i undersökningen utbyter under dess gång information och diskuterar undersökningens inriktning. Arbetarskyddsdistriktets iakttagelser baseras på vad som framkommit vid inspektioner och intervjuer samt av det skriftliga materialet. Chefen för arbetarskyddsdistriktet uppgav att arbetarskyddsdistriktet informeras om en del av polisundersökningarna och enligt polisens prövning får ge utlåtande om dem. I vissa fall ber arbetarskyddsdistriktet att få polisens förundersökningsmaterial om polisen inte har sänt in det. Arbetarskyddsdistriktet får inte systematiskt besked om att undersökningarna slutförts. Arbetarskyddsdistriktets chef uppgav att polisen i de flesta arbetsolycksfallen sänder sitt undersökningsmaterial till åklagaren som före åtalsprövningen ber arbetarskyddsdistriktet om ett utlåtande. Enligt arbetarskyddsdistriktets chef varierar samarbetsformerna från fall till fall samt från ett område till ett annat.

Chefen för arbetarskyddsdistriktet ansåg att undersökningsprocessen i detta fall inte från första början hade utvecklats i sin fulla omfattning. Detta hade emellertid enligt distriktschefen ingen betydelse för undersökningens kvalitativa resultat.

För undvikande av situationer av detta slag har Åbo och Björneborgs arbetarskyddsdistrikt under år 2000 omorganiserat undersökningen av olycksfall på så sätt att i den deltar en relativt liten grupp inspektörer. Genom omorga-

niseringen kan kommunikeringen förbättras både inom gruppen och med andra myndigheter.

BJO förenade sig om distriktschefens syn på behovet att förbättra samarbetet mellan de två myndigheter som undersöker olycksfall. Enligt BJO:s uppfattning är det också synnerligen viktigt att åklagaren deltar i undersökningen eller åtminstone vet att den har inletts.

En viktig bidragande orsak till åtalsrättens preskription var i detta fall dröjsmålet med att registrera den tilläggsundersökning som begärts i ärendet samt dröjsmålet med att sända protokollen över tilläggsundersökningen till arbetarskyddsdistriktet. I fråga om arbetarskyddsbrott är det oskäligt att det tar fem månader att registrera en begäran om tilläggsundersökning och flera månader att inleda tilläggsundersökningen och framförallt att det tar två månader att sända in protokollet över tilläggsundersökningen.

Orsaken till dröjsmålet med behandlingen av ärendet var i dessa avseenden det sätt på vilket den kriminalkommisarie som lett undersökningen hade skött ärendet. BJO delgav kriminalkommisarien sin uppfattning för kännedom. Dessutom underströk BJO betydelsen och vikten av att myndigheterna samarbetar vid behandlingen av ärenden som gäller misstanke om arbetarskyddsbrott.

BJO Rautios beslut 15.11.2002, dnr 2732/4/99

UTSÖKNING OCH FÖRFARANDEN VID BETALNINGSOFORMÅGA

Allmän översikt

Till denna grupp hänförs ärenden som gäller utsökning, konkurs, skuldsanering för privatpersoner och företagssanering. Om ett klagomål gäller t.ex. utsökning eller annan verkställighet hänförs det till denna ärendegrupp även när det är fråga om ett domstolsförfarande.

Denna grupp av ärenden ankom enligt arbetsordningen på BJO *Rautio* till 31.10.2002 och från 1.11.2002 på BJO *Jääskeläinen*. Huvudföredragande var äldre justitieombudsmannasekreterare *Riitta Länsisyrjä*.

CENTRALA LAGSTIFTNINGSREFORMER

Under verksamhetsåret – liksom under de föregående åren – fördes en samhällsdiskussion om vilka möjligheter och metoder det finns att förbättra överskuldssatta personers ställning. Under verksamhetsåret pågick flera lagstiftningsprojekt som gällde utsökning.

Till riksdagen avläts 30.11.2001 en proposition med förslag till totalrevidering av utsökningslagen. Lagförslaget innehåller detaljerade bestämmelser om utsökningsrelaterade domar och om övriga utsökningsgrunder, allmänna procedurbestämmelser samt bestämmelser om bl.a. vräkning. Förslaget om tidsbegränsning av utsökningen är särskilt viktigt. Riksdagen godkände propositionen med vissa ändringar i februari 2003. Det tredje skedet av totalrevideringen bereds vid justitieministeriet.

Lagen om skuldsanering för privatpersoner ändrades genom en lag som stadfästes i slutet av år 2002. I den regleras mera detaljerat än tidigare på vilka grunder skuldsanering enligt domstolsprövning kan beviljas också i sådana fall då det finns något hinder som sammanhänger bl.a. med grunden för skuldsättningen. Lagen trädde i kraft 1.1.2003. Bankföreningen, indrivningsbyråerna och Garanti-Stiftelsen undertecknade sommaren 2002 en programförklaring för jämkning av skulder som blev problemkrediter under depressionsåren 1990–1994. Med tanke på gäldenärernas rättssäkerhet ansågs det

emellertid vara problematiskt att skuldrådgivningen hade bristfälliga resurser, vilket ledde till att det var svårt att ordna med sakkunnig hjälp för gäldenärerna i avtals-skedet.

En lag om ändring av räntelagen trädde i kraft under verksamhetsåret. Genom de nya bestämmelserna om dröjsmålsränta, som tillämpas också på skulder som uppkommit före lagens ikraftträdande, sänks gamla dröjsmålsräntor till den nuvarande nivån.

Regeringen har avlåtit en proposition om revidering av lagstiftningen om preskription av skulder och offentlig stämning. I propositionen föreslås bl.a. att preskriptionstiden för skulder skall förkortas från tio till tre år. Riksdagen godkände propositionen med vissa ändringar i februari 2003.

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN AV UTSÖKNINGSÄRENDEN

Under verksamhetsåret avgjordes 90 klagomål som gällde utsökningsmyndigheternas förfarande. Under året inkom 94 ärenden som gällde utsökning. Av de avgjorda ärendena ledde ett ärende till att justitieombudsmannen gav en anmärkning och 14 ärenden till att justitieombudsmannen meddelade sin uppfattning. Året innan avgjordes 79 ärenden och inkom 90 klagomål. Under verksamhetsåret avgjordes sammanlagt 33 klagomål som gällde konkurs och skuldsanering. Under samma tid inkom sammanlagt 31 klagomål.

I avgörandena understryks de grundläggande fri- och rättigheterna, dvs. särskilt frågan om i vilken utsträckning garantierna för en rättvis rättegång tryggats i utsökningslagstiftningen och hur denna grundläggande rättighet förverkligas i praktiken. Bedömningen avsåg också andra grundläggande fri- och rättigheter, såsom den personliga friheten (se nedan dnr 1104/4/00 och 2327/4/99 s. 121).

I flera avgöranden togs ställning till frågan om gäldenärens rätt att bli hörd hade förverkligats, i synnerhet när det gällde förhandsmeddelanden om utmätning. I ett antal fall hade medel på gäldenärens bankkonto utmätts i utmätningssmannens tjänsterum, utan förhandsmeddelande. BJO Rautio konstaterade i sitt avgörande att i sådana fall då utsökningslagens 3 kap. 21 c § åberopas till stöd för förfarandet måste risken att egendomen skingras

bedömas i det enskilda fallet. Han betonade att bestämmelserna om förhandsmeddelande är viktiga med tanke på gäldenärens rättsskydd (dnr 2525/4/00).

Utomstående behov av rättsskydd är särskilt stort när det är fråga om att åsidosätta s.k. konstgjorda arrangemang. BJO Rautio uppmärksammade i sitt avgörande beslutsfattandet i ett sådant fall. Han betonade att endast en utmätningsman är behörig att fatta ett sådant beslut. BJO tog i detta sammanhang också ställning till den mängd egendom som skulle tas i beslag då verkställigheten "för säkerhets skull", dvs. på grund av att den rättsliga karaktären av egendomsarrangemang var tolkbar, hade riktats mot egendom som var mera värd än hela fordringen. BJO ansåg att endast så mycket egendom skall tas i beslag som med beaktande av "säkerhetsmarginalen" så nära som möjligt motsvarar beloppet av sökandens fordran (dnr 209/4/00 m.fl.).

I flera fall var det också fråga om rätten att få ärenden upptagna till domstolsprövning. Detta aktualiserades särskilt i fall där utmätningsmannen hade returnerat en utsökningsansökan utan något motiverat beslut om att den avslagits (se nedan dnr 1971/4/99 s. 121). Speciellt problematiskt ansågs det med avseende på denna grundläggande rättighet vara att det i utsökningslagen inte fanns någon bestämmelse för den händelse att en part *de facto* kunde utnyttja sin besvärsmätt i situationer där de medel som influiter genom en utsökningsåtgärd hade redovisats till borgenären innan besvären prövades (se nedan dnr 1627/4/99 s. 118). En utmätningsman uppmärksammades också på att en part har rätt att få ett motiverat beslut på sin invändning. BJO Rautio ansåg t.ex. i sitt beslut med anledning av ett klagomål att en biträdande utmätningsman förfor felaktigt då han underlät att behandla en gäldenärs betalningsinvändning i enlighet med utsökningslagens 3 kap. 32 a §. Den biträdande utmätningsmannen hade inte fört invändningen till utmätningsmannen för avgörande (dnr 1856/4/00).

Problem som orsakats av den bristfälliga utsökningslagstiftningen uppmärksammades också i ett fall som gällde utredning av utmätningsbar egendom (nedan dnr 262/4/00 s. 122) samt den bristfälliga regleringen av tullens handräckning till utsökningsmyndigheterna. Handräckningen vid omhändertagandet av egendom baserades på vedertagen utsökningspraxis samt på tolkning av utsökningslagens bestämmelser om förvaring och bevakning av egendom. BJO Rautio ansåg i sitt avgörande att bestämmelserna om handräckning var knapphändiga och tämligen tolkbara. Med beaktande

av att riksdagen behandlade en proposition om ändring av utsökningslagen, inklusive ett förslag till en bestämmelse om saken och eftersom rätten att förfoga över en utmätt och sedermera av tullen omhändertagen bil redan på grund av utmätningen var begränsad, ansåg BJO att förfarandet inte kränkte gäldenärens rättigheter på ett sådant sätt att det fanns anledning att ingripa i det (dnr 2109/4/00 m.fl.).

Inspektionsverksamhet

Under verksamhetsåret inspekterade BJO Rautio utsökningsavdelningen vid Riihimäki häradsämbete. Inspektionen föranledde inga åtgärder.

Avgöranden

REDOVISNINGENS BETYDELSE FÖR BESVÄRSRÄTTEN I ETT UTSÖKNINGSÄRENDE

Klaganden kritiserade exekutionsverket i Helsingfors härad bl.a. för att han på grund av redovisning av utmätta medel inte haft någon möjlighet att överklaga utmätningen inom de tre veckor som angavs i besväransvisningen.

Klaganden påstod att han före redovisningen av medlen muntligen hade bett utmätningsmannen avhålla sig från att redovisa medlen eller vidta några andra åtgärder tills besvären hade behandlats.

BJO Rautio konstaterade följande som sitt ställningstagande.

Även om en biträdande utmätningsman inte har någon direkt på lagen baserad skyldighet att avbryta verkställigheten i ett fall som detta, är det förenligt med god utsökningssed att avhålla sig från redovisning åtminstone till dess att den domstol som behandlar besvären har möjlighet att avgöra frågan om avbrytande av verkställigheten. I varje fall kan någon betydelse inte tillmätas utmätningsmannens egen åsikt om utfallet av överklagandet, liksom inte heller den omständigheten om gäldenären vid tidigare utmätningar av annan egendom har utnyttjat sin besvärsmätt.

Det är också skäl att understryka utsökningsmyndighetens upplysningsskyldighet. Utsökningspersonalen skall då besvärsmöjligheten diskuteras med gäldenären eller med någon annan upplysa dessa om möjligheten att begära uppskov med verkställigheten. Samtidigt borde de upplysas om de verkningar som fortsatt verkställighet och redovisning enligt utsökningslagens 10 kap. 1 § 2 mom. har på prövningen av överklagandet.

Vid bedömningen av klandervärddheten av den biträdande utmätningssmannens förfarande är det sålunda väsentligt om den biträdande utmätningssmannen kände till att gäldenären skulle lämna in besvär och eventuellt anhålla om avbrytande av verkställigheten.

På basis av vad som utretts kunde det emellertid inte bevisas att den biträdande utmätningssmannen före redovisningen hade känt till att gäldenären skulle överklaga utmätningen.

BJO nöjde sig med att för kännedom underrätta Helsingfors härads exekutionsverk och den biträdande utmätningssmannen om sina allmänna synpunkter på redovisningen och upplysningsskyldigheten.

BJO uppmärksammade också den omständigheten att besväransvisningen som fogats till utmätningsprotokollet var så kortfattad att vederbörande inte utgående från den kunde bilda sig en klar uppfattning om att redovisningen utgjorde ett hinder för prövning av besvären. Han ansåg det vara skäl att överväga en sådan ändring av besväransvisningarna i samband med utmätningar, att i dem understryks vikten av att anhålla om avbrytande av verkställigheten och redogörs för innebörden av utsökningslagens 10 kap. 1 § 2 mom.

De gällande bestämmelserna om redovisningens inverkan på besvärsrätten är enligt BJO:s åsikt synnerligen problematiska med beaktande av grundlagens 21 §. Inte heller det aktuella ändringsförslaget (RP 216/2001 rd.) tryggar i tillräcklig utsträckning de faktiska möjligheterna att söka ändring. Eftersom redovisningsbestämmelserna kommer att granskas i nästa revideringsskede är det skäl att överväga en sådan ändring av dem att en snabb redovisning inte utgör ett hinder för utnyttjande av besvärsrätten. I 9 § i lagen om indrivning av skatter och avgifter i utsökningsväg finns en bestämmelse om besvärsrätten, som visserligen har samband med ordinarie besvär eller grundbesvär i samband med fastställande eller indrivning av en fordran.

BJO meddelade för kännedom justitieministeriet sin uppfattning dels om besväransvisningens innehåll, dels om behovet att utveckla utsökningslagen.

BJO Rautios beslut 20.6.2002, dnr 1627/4/99

FELAKTIG INDRIVNING AV UNDERHÅLLSBIDRAG

År 1980 inkom till dåvarande stadsfogdeämbetet i Lahtis från kommunens socialnämnd en utsökningsansökan som gällde indrivning av en skuld som var baserad på ett avtal om underhållsbidrag. För indrivningen hade utmätts en del av den pension som en arbetspensionskassa betalade till klaganden.

Indrivningen av fordran hade i november 1991 förts in i utsökningsens adb-system. Enligt avtalet om underhållsbidrag förföll det sista månatliga beloppet 7.11.1992. Utmätningen av pensionen skulle enligt utsökningslagens 4 kap. 6 § 4 mom. ha kunnat fortsätta i tre års tid, dvs. till 1.12.1995.

Utmätningen fortsatte emellertid utan avbrott till 22.2.2000, då den biträdande utmätningssmannen hade observerat felet. Han återkallade omedelbart det på utmätningen baserade betalningsförbudet och häradsfogden sände till kommunens grundtrygghetsnämnd ett brev där han bad nämnden omedelbart återbetala 14 640 mark till utsökningsverkets konto.

Enligt vad som utretts hade den biträdande utmätningssmannen underlåtit att återkalla utmätningen och det på denna baserade betalningsförbudet efter att rätten till utmätning av pensionen hade upphört. Den biträdande utmätningssmannen hade observerat felet först då över fyra år hade förflutit efter att utmätningen borde ha återkallats och pensionskassan underrättats om att betalningsförbudet upphört. Kommunen hade i enlighet med den reviderade lagstiftningen gjort en ärlig anmälan om det återstående fordringsbeloppet, men den biträdande utmätningssmannen hade inte heller till följd av denna uppmärksammat att den fortsatta utmätningen var lagstridig.

Enligt lagen skall utmätningssmannen övervaka de biträdande utmätningssmannens verkställighetsåtgärder. Enligt BJO Rautios åsikt hade det varit skäl att i något skede av de över fyra förflutna åren särskilt uppmärksamma

begränsningarna av rätten att driva in underhållsbidrag i samband med en granskning, i synnerhet då man visste att utsökningens adb-system inte automatiskt varnade om att tidsfrister löpte ut. Efter att ärendet uppdragats hade de biträdande utmätningsmännen vid exekutionsverket givits en förteckning över samtliga underhållsbidrags-ärenden och uppmanats att kontrollera om fordringarna fortfarande var indrivningsbara.

Ärendet hade kunnat skötas också genom arbetsledningsarrangemang, dvs. genom att de biträdande utmätningsmännen bytte indrivningsuppdrag sinsemellan. Exekutionsverket vid Lahtis härad har numera infört ett sådant arrangemang.

BJO gav den biträdande utmätningsmannen en anmärkning för det ovan relaterade lagstridiga förfarandet. Samtidigt uppmärksammade BJO för framtiden utmätningsmannen på vikten av att vederbörligen övervaka de biträdande utmätningsmännens indrivningsåtgärder.

BJO Rautios beslut 5.4.2002, dnr 1881/4/00

UTMÄTNING AV EN BANDSPELARE OCH KVARHÅLLANDE AV EN PERSON

Klaganden berättade att han på kallelse av en biträdande utmätningsman hade infunnit sig på Helsingfors exekutionsverk för att underhandla om indrivningen av kvarskatter. Han uppgav att man hade kommit överens om en betalningsplan. När han lämnade den biträdande utmätningsmannens arbetsrum stängde han av en bandspelare som han hade i sin väska, varvid den biträdande utmätningsmannen enligt vad klaganden uppgav "störtade fram och ropade att samtal som fördes på hans byrå inte fick bandas". Den biträdande utmätningsmannen tillkallade häradsfogden som hindrade klaganden att lämna rummet. Klaganden fick avlägsna sig först efter att ha lämnat ifrån sig bandspelaren, som utmättes tillsammans med det ljudband som fanns i den.

BJO Rautio framförde följande som sitt ställningstagande.

Utmätningen av ljudbandet

Proportionalitetsprincipen skall iaktas vid alla utmätningsåtgärder. Detta innebär att åtgärdens behövlighet och nödvändighet måste bedömas från verkställighetens synpunkt. Proportionalitetsprincipen har ansetts betyda också att om det finns flera alternativa verkställighetssätt skall man välja det som är minst skadligt för svaranden eller för tredje man. Verkställighetsåtgärden skall också stå i proportion till det eftersträvade syftet. I det aktuella fallet skulle ett iakttagande av proportionalitetsprincipen ha inneburit att den biträdande utmätningsmannen hade beaktat att själva bandet hade ett obetydligt ekonomiskt värde. Om ljudbandet, som var av en vanlig typ, hade lämnats utanför utmätningen skulle detta inte ha försämrat det pris som diktafonen inbringat, åtminstone inte i någon betydande mån.

Bland de övriga principer för en god förvaltning som skall iaktas vid utmätning kan i detta ärende dessutom nämnas principen om ändamålsbundenhet. Denna princip innebär en allmän förpliktelse att utöva en befogenhet endast för det syfte som den är avsedd för.

I det aktuella fallet var utmätningen en synnerligen betänkligt åtgärd eftersom den hade verkställts omedelbart efter att tjänstemannen grundlöst förbjudit bandinspelningen av samtalet mellan honom och gäldenären.

Enligt statstjänstemannalagens 14 § 2 mom. uppställs för en tjänsteman en allmän skyldighet att uppträda så som hans ställning och uppgifter förutsätter.

De principer för en rättvis rättegång som framgår av grundlagens 21 § och av artikel 6 i Europarådets människorättskonvention skall tillämpas också när det gäller utmätning. Europeiska människorättsdomstolen anser att det inte enbart räcker att rättvisa skipas – utomstående skall också kunna övertyga sig om att rättvisa verkligen har skipats. Detta krav på processens kredibilitet innebär att förfarandet som helhet betraktat förutsätts vara trovärdigt och godtagbart.

Den biträdande utmätningsmannen borde ha beaktat meningsskiljaktigheten om bandinspelningen samt att den direkt därpåföljande utmätningen gav upphov till en grundad misstanke om att han som tjänsteman handlade olämpligt. Misstanken var ägnat att rubba förtroendet för utmätningsåtgärdens objektivitet och opartiskhet. Gäldenären kunde på grund av den biträdande utmätningsmannens uppträdande få den uppfattningen att det

primära syftet med utmätningen, åtminstone i fråga om bandet, var att förhindra att bandet eventuellt användes i samband med ett besvär- eller klagomålsförfarande med anledning av den biträdande utmätningssmannens tjänsteåtgärder. Gälldenären kunde också få den uppfattningen att det låg ett hämdmotiv bakom åtgärden.

Det kan vidare konstateras att ljudbandet hade kunnat innehålla andra personliga upptagningar än samtalet mellan gälldenären och den biträdande utmätningssmannen. Utmätningen av ljudbandet kunde ha äventyrat gälldenärens rätt till skydd för sitt privatliv, som enligt grundlagens 10 § är en grundläggande rättighet.

Med stöd av det som anförs ovan ansåg BJO att den biträdande utmätningssmannens förfarande kan kritiserats till den del som också ljudbandet utmättes.

Kvarhållandet av klaganden

Klaganden uppgav att häradsfogden hade hindrat honom att avlägsna sig från tjänsterummet genom att ställa sig i dörröppningen.

I utsökningslagen finns ingen bestämmelse enligt vilken en gälldenär är skyldig att på eget initiativ överlämna egendom för utmätning eller någon bestämmelse om att en utmätningssman för att trygga överlämnandet av egendom eller utöva påtryckning mot gälldenären har rätt att hindra gälldenären att avlägsna sig. Häradsfogdens förfarande var sålunda inte baserat på lag. En omständighet som talar för försiktighet i detta avseende är också att förfarandet kunde innebära en kränkning av den personliga friheten, som är skyddad enligt grundlagens 10 §. Om en sådan kränkning pågår en längre tid kan det enligt samma lagrum vara fråga om frihetsberövande.

BJO Rautios beslut 10.1.2002, dnr 2327/4/99

Också i följande avgörande var det fråga om att klaganden hindrades att avlägsna sig.

Häradsfogden vid Träskända häradsämbete hindrade klaganden att avlägsna sig från hans tjänsterum genom att ställa sig framför dörren. Häradsfogden bad polisen om handräckning för att få tillbaka ett dokument som klaganden tidigare hade gett honom.

BJO Rautio konstaterade att det i utsökningslagen inte

finns någon bestämmelse som ger en utmätningssman rätt att hindra en gälldenär eller en annan person att avlägsna sig, i syfte att trygga överlämnandet av en handling eller annan egendom eller för att utöva påtryckning mot vederbörande. En utmätningssman har sålunda inte heller befogenhet att be polisen om handräckning för att få en handling överlämnad till sig.

BJO Rautios beslut 7.6.2002, dnr 1104/4/00

ÖVERKLAGBARHETEN AV EN UTMÄTNINGSMANS BESLUT

Klaganden kritiserade bl.a. den omständigheten att han inte hade fått någon besväransvisning med en utmätningssmans beslut om att förkasta hans utsökningsansökan.

Häradsfogden berättade att han inte hade fogat någon besväransvisning till sitt intyg som han skrivit på en verkställighetshandling, eftersom detta var ett hinderintyg och sålunda enligt hans åsikt inte ett överklagbart beslut.

BJO Rautio konstaterade följande som sitt ställningstagande.

Ett beslut om att förkasta eller avvisa en utsökningsansökan utan prövning gäller onekligen sökandens rätt såtillvida att den till förutsättningarna för en rättvis rättegång hörande rätten att få ett ärende upptaget till domstolsprövning måste tryggas. Utsökningslagens 10 kap. 1 § skall tolkas på så sätt positivt med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna att ett beslut varigenom en verkställighetsansökan förkastas eller avisas utan prövning är överklagbart. Enligt utsökningslagens 10 kap. 11 § 1 och 2 mom. skall till ett överklagbart beslut fogas en besväransvisning.

BJO ansåg att häradsfogden hade handlat felaktigt i ärendet då han inte fogat en besväransvisning till sitt beslut, trots att klaganden uttryckligen hade krävt ett skriftligt avgörande för att kunna överklaga detta.

Med beaktande av att klagandens krav var uppenbart obefogat föranledde klagomålet inga andra åtgärder än att BJO för kännedom meddelade häradsfogden vid Helsingfors härads exekutionsverk sin uppfattning om det felaktiga förfarandet.

BJO Rautios beslut 9.1.2002, dnr 1971/4/99

UTREDNING OM UTMÄTNINGSBAR EGENDOM

Enligt vad klagandena uppgav hade en biträdande utmättningsman vid Tavastehus häradsämbete tillsammans med sju andra personer gjort husrannsakan samt beslagtagit och fört bort också andra bokförings-, skatte-, avtals- o. dyl. handlingar än sådana som tillhörde en gäldenär.

Den biträdande utmättningsmannen uppgav i sin utredning att han omhändertog handlingar som tillhörde olika bolag för att utreda gäldenärens eventuella löneinkomster eller egendomsarrangemang och -överföringar i de bolag där denne enligt sin utsokningsutredning var verksam.

BJO Rautio konstaterade följande som sitt ställningstagande.

I utsokningslagen finns inga bestämmelser om husrannsakan för att omhänderta utredningsmaterial. I regeringens proposition (RP 216/2001 rd.) föreslås att utsokningslagen ändras så att utredningsmaterial får eftersökas under samma förutsättningar som utmättningsbar egendom samt omhändertas, varvid i tillämpliga delar skall iaktas vad som föreskrivs om utmätning. Handlingar som tillhör utomstående skall utmättningsmannen enligt förslaget få omhänderta endast för kopiering.

I utsokningspraxis har iakttagits samma bestämmelser om eftersökande och omhändertagande av utredningsmaterial som när det gäller själva utmätningen. Omhändertagandet av utredningsmaterial kan anses ha också sådana verkningar att det i praktiken förbättrar gäldenärens och utomståendes rättssäkerhet genom att säkerställa att själva verkställigheten riktas endast mot gäldenärens egendom. I fråga om handlingar som tillhör utomstående måste förfarandet emellertid anses vara betänkligt såväl med avseende på skyddet för privatlivet som tryggas i grundlagens 10 §, som med avseende på egendomsskyddet som tryggas i grundlagens 15 §.

Kopiering av handlingar för att få uppgifter som omfattas av en utomståendes upplysningsplikt kan försvaras med utsokningslagens bestämmelse om utomståendes upplysningsplikt. Kopiering kan i och för sig inte anses vara något särskilt problematiskt förfarande med avseende på skyddet för en utomståendes privatliv eller egendomsskydd, i det fall att kopieringen förutsätter att handlingarna endast lånas för en kort tid. Däremot utgör

de gällande bestämmelserna i utsokningslagen inte en tillräcklig grund för att, såsom i detta fall, omhänderta materialet för ca en månad. Det fanns sålunda inga lagliga grunder för att omhänderta och behålla handlingarna, även om omhändertagandet ansågs stämma överens med vedertagen utsokningspraxis. Den biträdande utmättningsmannens förfarande var sålunda lagstridigt.

Eftersom den biträdande utmättningsmannen handlade i enlighet med häradsfogdens föreskrifter och anvisningar meddelade BJO såväl den biträdande utmättningsmannen som häradsfogden sin uppfattning för kännedom.

Omhändertagandet

Vems och vilka handlingar som omhändertagits kunde inte slutgiltigt utredas eftersom förrättningen inte hade protokollförts och någon förteckning över de omhändertagna handlingarna inte omedelbart hade uppgjorts. Även om ett sådant förfarande inte är särskilt reglerat hade det varit viktigt och förenligt med en god förvaltning att omedelbart protokollföra förrättningen och upprätta en förteckning över handlingarna. BJO meddelade för kännedom häradsfogden och den biträdande utmättningsmannen som sin uppfattning att parterna omedelbart skall ges åtminstone en förteckning över handlingar som omhändertagits för kopiering.

Besvärсанvisning

Enligt klagomålet hade den biträdande utmättningsmannen vägrat ge besvärсанvisning.

På grund av den nuvarande regleringens bristfällighet är det tolkbart om förfarandet till sin rättsliga karaktär var en överklagbar verkställighetsåtgärd eller en sådan faktisk åtgärd som endast kan vara föremål för ett klagomål. Vägran att ge en besvärсанvisning kan sålunda inte i sig anses vara en klandervärd handling. Regleringen av de rättsmedel som kan tillämpas på utredningsförfarandet och sålunda skyldigheten att ge en besvärсанvisning är en fråga som det ankommer på lagstiftaren att ta ställning till i samband med att omhändertagandet vederbörligen regleras.

BJO Rautios beslut 28.5.2002, dnr 262/4/00

UPPRÄTTANDE AV EN UTNÄMNINGSPROMEMORIA

Klaganden kritiserade Tavastehus häradsfogdes förfarande i samband med tillsättningen av tjänst som biträdande utmätningsman vid härads exekutionsverk.

BJO Jämskeläinen ansåg att en promemoria borde ha upprättats över grunderna för tjänsteförslaget. Härvid hade det varit skäl att beakta finansministeriets rekommendationer om förfarandet vid tillsättning av statstjänster samt om beredning av tjänsteutnämningar (vid den aktuella tidpunkten gällde finansministeriets rekommendation 10.2.1995 nr 2/95 och numera gäller motsvarande rekommendation 15.12.2000 nr 14/2000). I promemorian som, utgående från dateringen, förefaller ha upprättats först i samband med besvarandet av klagomålet gjordes ingen bedömning av klaganden. I promemorian nämndes inte

ens om häradsfogden ansåg sökanden uppfylla tjänstens formella behörighetsvillkor. Som motivering åberopade häradsfogden att han medvetet ville undvika att framhålla omständigheter som var negativa för sökandena. Eftersom klaganden hade den längsta erfarenheten som biträdande utmätningsman av samtliga sökande, kan man utgående från promemorian inte i efterhand bilda sig någon uppfattning om orsaken till att han på grund av bedömningen förbigicks närmast på lämplighetsgrunden.

Den ovan relaterade bristen i promemorian gjorde det svårt att i efterhand bedöma om sökandena hade bemötts jämbördigt vid utnämningssprövningen. Det var i ärendet också fråga om det allmänna förtroendet för opartiskheten och objektiviteten vid utnämning av tjänstemän. BJO meddelade för kännedom häradsfogden sin uppfattning om den bristfälliga promemorian.

BJO Jämskeläinenens beslut 31.12.2002, dnr 113/4/01

SOCIALVÅRDEN

Allmän översikt

Enligt grundlagens 19 § skall det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga socialtjänster. Enligt bestämmelsen har var och en också rätt till sådan oundgänglig försörjning och omsorg som behövs för ett människovärdigt liv. I de klagomål som gäller socialvården är det fråga om hur dessa rättigheter tillgodoses genom de socialvårdstjänster som kommunerna ordnar och utkomststöd.

Enligt arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen ankommer socialvårdsärendena på JO *Paunio*. Huvudföredragande i denna ärendegrupp var under verksamhetsåret justitieombudsmannasekreterare *Aila Linnakangas*.

Den mest betydande lagstiftningsformen under verksamhetsåret var lagen om kompetenscentrumverksamhet inom det sociala området, som trädde i kraft 1.1.2002. Denna verksamhet, som tidigare varit av försöksnatur, blev ordinarie då lagen trädde i kraft. Nätverken av kompetenscentrum består av åtta regionala kompetenscentrum som täcker hela landet och av ett finlandssvenskt kompetenscentrum vars verksamhetsområde omfattar hela landet. Kompetenscentrumen har till uppgift att säkerställa utvecklandet och förmedlingen av den sakkunskap som behövs inom det sociala området. Under verksamhetsåret förekom inga andra nämnvärda lagstiftningsreformer inom socialvårdens område. Aktuella är bl.a. en revidering av barnskyddslagen, en revidering av dagvårdslagen med avseende på småbarnsfostran samt en revidering av behörighetsbestämmelserna för socialvårdspersonal.

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN AV SOCIALVÅRDEN

Under verksamhetsåret avgjordes sammanlagt 286 socialvårdsärenden. Av ärendena föranledde 12 % någon form av åtgärd från justitieombudsmannens sida, i dessa fall att hon meddelade sin uppfattning i klandrande eller handledande syfte.

Liksom tidigare år gällde merparten av socialvårdsklagomålen utkomststöd. De näst största ärendegrupperna var

barnskydd och handikappservice. Socialvårdsrelaterade barnskyddsärenden samt socialmyndigheternas åtgärder i vårdnads- och umgängesrättsärenden behandlas i avsnittet Barnens rättigheter, s. 142.

Ett tiotal klagomål gällde dagvård och två av dessa gällde indrivning av dagvårdsavgifter genom utsökning. I övrigt var det i dessa klagomål fråga om att ordna dagvård enligt familjens individuella behov eller om det sätt på vilket enskilda barn blivit behandlade på en vårdplats. Däremot var det i inget klagomål fråga om att barn blivit utan dagvårdsplats. Ett antal klagomål gällde stöd för närstående vård. Klagomål som gällde övriga socialtjänster, såsom hemservice, anstaltsvård och boende, förekom knappt alls.

Några inspektioner företogs inte i detta sammanhang, med undantag för ett antal inspektioner av skolhem och enheter för medling i familjefrågor. Dessa refereras i avsnittet Barnens rättigheter, s. 143. I samband med de inspektioner gällande tillgången på missbrukarvård som gjordes åren 2000–2001 konstaterade JO att Helsingfors stads skyddshärbärge för bostadslösa alkoholister var i ett undermåligt skick och att härbärgets utrymmen inte ens efter reparationer uppfyllde de krav som kan ställas på tillfälligt boende. I sitt beslut framhöll JO att ett människovärdigt liv innefattar också annat än enbart ett tryggt existensminimum. Enligt JO:s åsikt kan boendestandarden i en välfärdsstat som Finland anses vara så hög att också de som bor på skyddshärbärge har bättre förhållanden än enbart ett tryggt existensminimum (dnr 2442/2/00).

Enligt lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården, som trädde i kraft i början av år 2001, skall varje kommun utse en socialombudsman som skall ge socialvårdsklienterna råd och handleda dem. Denna verksamhet har inte ännu givit utslag t.ex. som ett minskat antal klagomål till justitieombudsmannen.

Däremot hade klagomål anförts över att en kommun inte hade utsett en socialombudsman räknat från början av år 2001. Enligt JO:s uppfattning borde kommunen ha haft en socialombudsman då lagen trädde i kraft 1.1.2001, eftersom lagen förutsatte att en socialombudsman genom kommunens försorg hade utsetts räknat från denna tidpunkt (dnr 2123/4/00).

PROCEDURFRÅGOR

Bemötandet av klienter samt rådgivning och handledning

Lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården innehåller de centrala rättsliga principerna för socialvårdsklienternas medbestämmanderätt och för bemötandet av klienterna samt för deras rättssäkerhet. Enligt lagen har klienterna bl.a. rätt till ett gott bemötande. Liksom tidigare år har under verksamhetsåret kommit in ett antal klagomål om att tjänstemän har uppträtt ovänligt eller annars olämpligt. I avgörandena uppmärksammas socialmyndigheterna på vikten av ett gott och sakligt uppträdande mot alla klienter, såväl vid skriftlig som vid muntlig behandling av ärenden. Vidare har myndigheterna uppmärksamats på att de i ärenden inom sitt verksamhetsområde skall ge klienterna sådana råd att dessa får sina rättigheter till tjänster eller förmåner tillgodosedda.

I ett avgörande underströk JO att myndigheterna skall använda ett sakligt, klart och begripligt språk i sina handlingar. Sakligheten innebär enligt hennes åsikt bl.a. att inga kränkande eller nedsättande ord eller uttryck används om klienterna (dnr 1163/4/00).

I ett annat avgörande underströk JO att respekten för familjelivet och en god förvaltning skulle ha förutsatt att de anhöriga till en ålderstigen, dement person som bodde på ett vårdhem underrättades om att en ansökan om en tillfällig intressebevakare hade lämnats in. Detta avgörande om en socialarbetare, en magistrats och en allmän intressebevakares förfarande refereras närmare i avsnittet Övriga ärenden, s. 238 (dnr 1429/2/00).

I ett klagomål frågade klagandena, som hade grundat ett privat servicehem, om kommunen handlade korrekt då den uppmuntrade dem att grunda ett privat vårdhem för äldre, men inte anlät vårdhemmets tjänster efter att det blivit klart. Följden blev enligt klagandena att vårdhemmet måste stängas, vilket orsakade dem stora ekonomiska förluster. JO framhöll i sitt avgörande att enligt principerna för en god förvaltning skall myndigheternas handlande motsvara berättigade, på rättsordningen baserade förväntningar. Denna s.k. förtroendepincip begränsar rätten att retroaktivt ändra förmånsgrundade beslut och över huvud taget rätten att ändra beslut utan godtagbara grunder. Som berättigade förväntningar kan emellertid inte betraktas enbart presumtiva ekonomiska

förväntningar. Produktion av privata social- och hälsovårdstjänster är affärsverksamhet som i likhet med annan företagsamhet är förenad med risker. Avgörandet refereras nedan på s. 129 (dnr 359/4/00).

Respekten för klienternas personliga integritet

Under verksamhetsåret avgjordes flera klagomål som gällde socialvårdsklienters integritetsskydd. Vissa av klagomålen gällde integritetsskyddet i samband med utredningar av behovet av socialvård.

I ett fall hade socialarbetarna efter en angivelse av en utomstående person försökt utreda om en person som ansökte om utkomststöd hade inkomster av massage-tjänster, genom att utge sig för att ha beställt massage och uppsöka klienten i dennas hem. JO ansåg att ett sådant sätt att skaffa utredning var olämpligt för en socialmyndighet och stred mot de etiska principerna för socialarbetet. Också detta avgörande refereras närmare på s. 132 (dnr 1765/4/99).

Ordföranden för en socialnämnd hade utan att klaganden gett sitt tillstånd och varit närvarande gått in i klagandens hem och videofilmat där samt kallat representanter för socialvården och äldreomsorgen till ett möte i klagandens hem. JO underströk i sitt avgörande att socialnämndens ordförande i första hand skall leda arbetet och beslutsfattandet i nämnden. Verkställigheten och övervakningen av socialtjänsterna ankommer däremot enligt lagen i första hand på socialförvaltningens tjänstemän. JO ansåg att socialnämndens ordförande hade överskridit sin behörighet och kränkt klagandens integritet (dnr 1898/4/01).

Klienternas rätt att få upplysningar samt offentligheten i myndigheternas verksamhet

Under verksamhetsåret aktualiserades frågor som gällde socialvårdsklienters rätt att få upplysningar samt offentlighetsfrågor oftare än under tidigare år. I ett fall klagade en part i en vårdnadstvist över att en socialarbetare inte berättade vilka personer som per telefon kontaktat socialarbetaren och vad de hade sagt. JO ansåg inte att socialarbetaren förfarit lagstridigt då han inte lämnade ut registrerade uppgifter om de enskilda personernas iden-

titet och om samtalens innehåll. Detta avgörande och grunderna för det refereras närmare i avsnittet Barnens rättigheter, på s. 145 (dnr 737/4/00).

I ett avgörande underströk JO tjänsteinnehavarnas skyldighet att på begäran och inom den tid som föreskrivs i lagen om handlingars offentlighet lämna ut antingen de begärda uppgifterna eller ett vederbörligen motiverat överklagbart beslut om orsaken till att uppgifterna inte kan lämnas ut. Om uppgifter inte kan lämnas till en person med stöd av den granskningsrätt som föreskrivs i personuppgiftslagen, men de däremot kan lämnas till honom i egenskap av part enligt offentlighetslagen, skall han anvisas att begära uppgifterna på den sist nämnda grunden (dnr 1027/4/00).

JO ansåg att en skriftlig varning som tilldelats chefen för en barnskyddsanstalt inte var en sekretessbelagd uppgift. Med beaktande av att grundlagen är baserad på offentlighetsprincipen borde en byråchef vid socialverket ha berättat för klaganden samt för anstaltens ledningsgrupp om den skriftliga varning som givits föreståndaren. Också detta ärende refereras närmare på s. 129 (dnr 828/4/00).

Brådskanie behandling

Ett gott förvaltningsförfarande innebär att ärenden skall behandlas utan dröjsmål. I flera beslut konstaterades att behandlingen dragit ut på tiden, särskilt i utkomststöds- och handikappserviceärenden. Dröjsmål konstaterades såväl när det gällde behandlingen av ansökningar och tjänsteinnehavares beslut som när det gällde behandlingen av besvär i förvaltningsdomstolen och verkställigheten av förvaltningsdomstolens beslut samt behandlingen efter att förvaltningsdomstolen upphävt och återförvisat ärendet för behandling i nämnden. Avgöranden som gäller dröjsmål med behandling av utkomststöds- och handikappserviceärenden refereras nedan i avsnittet om utkomststöd och handikappservice.

Utkomststöd

De klagomål om utkomststöd som inkom under verksamhetsåret gällde rätten att få utkomststöd för vissa utgifter, utkomststöds-kalkylens riktighet och stödets belopp samt omständigheter i samband med behandlingen av ansökningarna och beslutsfattandet. Eftersom bestämmel-

serna om utkomststöd ger tillämparen prövningsrätt och justitieombudsmannen inte kan ingripa i beslut som en myndighet har fattat inom ramen för sin prövningsrätt, har klagandena i dessa fall i första hand anvisats att anlita ordinarie rättsmedel i sådana fall då beslutet ger anledning därtill. När det gäller tolkningsfrågor har i avgörandena, liksom tidigare år, understrukits att lagens bestämmelser också inom förvaltningen skall tolkas positivt med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. I fråga om utkomststödet betyder detta att av de tolkningsalternativ som kan motiveras enligt lagen om utkomststöd skall väljas det alternativ som bäst främjar syftet med de grundläggande rättigheterna.

Under verksamhetsåret förekom, till åtskillnad från tidigare år, ytterst få klagomål som gällde studerandes utkomststöd. En bidragande orsak var eventuellt den 1.9.2001 till lagen om utkomststöd fogade bestämmelsen enligt vilken den som är heltidsstuderande samt löntagare eller företagare inte kan förpliktats att anmäla sig som arbetslös arbetssökande. Bidragande orsaker har eventuellt också varit högsta förvaltningsdomstolens prejudikat från juni 2001 enligt vilka ansökningar om utkomststöd inte helt kunde avslås om de inlämnats av studerande som på grund av otillräckliga studieprestationer blivit utan studiestöd eller ens om de inlämnats av en företagare vars verksamhet länge varit olönsam.

I ett fall som gällde disponibla inkomster hade såsom klagandens inkomster i en i juni 2001 gjord utkomststöds-kalkyl beaktats också ersättningar som klaganden fått i mars-maj. Enligt JO:s åsikt kunde såsom juni månads inkomster inte beaktas inkomster för tidigare månader, om det inte påvisades att sökanden ännu i juni disponerade de ifrågavarande inkomsterna eller om det inte var fråga om sådan periodisering av inkomsterna som avses i 15 § i lagen om utkomststöd (dnr 1677/4/01).

JO underströk i ett avgörande att en utkomststöds-kalkyl, vari utöver klagandens inkomster och utgifter hade beaktats hans myndiga sons inkomster och utgifter, stred mot lagen om utkomststöd (dnr 2610/4/00).

Flera klagande var missnöjda med vissa socialnämnders praxis att kräva att de som ansökte om utkomststöd fogade kontoutdrag till sina ansökningar. De frågade om förfarandet var lagenligt. JO konstaterade i sitt avgörande med anledning av dessa klagomål (bl.a. 1158/4/01 och 516/4/02) som sin åsikt att eftersom kontoutdrag kan vara nödvändiga för att klarlägga sökandens ekonomiska situation måste socialmyndigheterna primärt ha rätt att

be dem som ansöker om utkomststöd lämna in kontoutdrag. Ett sådant avgörande refereras närmare på s. 131 (1643/4/00).

Liksom tidigare år har den iakttagelsen kunnat göras att beslut om utkomststöd inte alltid uppfyller de krav som uppställs i lagen om förvaltningsförfarande. I flera avgöranden ifrågasätts myndigheternas förfarande.

I avgörandena konstateras bl.a. att samtliga yrkanden i en ansökan om utkomststöd skall behandlas och avgöras. Myndigheten är skyldig att motivera sitt beslut genom att uppge de huvudsakliga fakta samt de föreskrifter och bestämmelser som ligger till grund för beslutet. Till ett beslut som får överklagas skall också fogas en besvärсанvisning. I avgörandet underströk JO ytterligare den omständigheten att besvär över tidigare utkomststödsbeslut och besluten med anledning av dem inte är relevanta för de beslut som fattas under de följande månaderna. Av denna anledning är det viktigt att sökanden alltid ges ett överklagbart, motiverat beslut (dnr 2123/4/00).

Till utkomststödslagen har fogats en bestämmelse som trädde i kraft 1.4.2001, enligt vilken utkomststödsärenden skall behandlas utan dröjsmål i kommunerna. Under året inkom emellertid flera klagomål över dröjsmål med behandlingen av utkomststödsärenden, vilket tyder på att dessa ansökningar inte på alla håll behandlats utan dröjsmål. I ett antal klagomålsavgöranden konstaterades att eftersom utkomststöd är en förmån som i sista hand skall trygga försörjningen, måste ansökningar om utkomststöd på grund av ärendets natur alltid behandlas utan dröjsmål. Dessutom betonades att det i samband med beviljandet av utkomststöd är skäl att se till att klienter som är i brådskande behov av hjälp får denna tillräckligt snabbt. Behandlingen av utkomststödsärenden konstaterades ha dragit ut på tiden bl.a. i följande avgöranden.

I ett fall hade behandlingen av klagandens ansökan om utkomststöd för hjälpmedel tagit närmare tre år i anspråk och dessutom hade en annan ansökan förkommit. Också behandlingen av den andra ansökan hade därför dragit ut på tiden. JO uppmärksammade en grundtrygghetscentral på att dennas tjänsteinnehavare skall avgöra alla ansökningar om utkomststöd utan obefogat dröjsmål. Behandlingen av de ifrågavarande ansökningarna hade enligt JO:s åsikt dragit oskäligt långt ut på tiden (dnr 1676/4/00).

I ett annat fall ansåg JO att behandlingstiden 1,5 månader för en ansökan om utkomststöd var alltför lång med beaktande av ärendets natur. Orsaken till den långa behandlingstiden var den svåra arbetssituationen. Till följd av att socialverket sedermera fick nya tjänster kunde ansökningarna om utkomststöd i regel behandlas inom en vecka efter att ansökan lämnats in (dnr 1314/4/01).

Klaganden hade inte beviljats utkomststöd för hyresutgifter och han hade inte givits ett överklagbart beslut i samband med sitt besök hos socialmyndigheten och inte heller efter den tidsfrist inom vilken han hade ombetts lämna in tilläggsutredning i ärendet. Enligt JO:s åsikt borde klaganden efter tidsfristen utan dröjsmål ha givits ett motiverat skriftligt beslut med vederbörlig besvärсанvisning (dnr 1949/4/00).

Förvaltningsdomstolen hade givit ett positivt beslut med anledning av klagandens besvär i ett utkomststödsärende, men i beslutet fastställdes inte beloppet av det utkomststöd som skulle betalas till klaganden. Den nya behandlingen av ärendet i socialnämnden tog därefter över två månader i anspråk. JO ansåg att socialnämnden hade förfarit felaktigt såtillvida att ärendet inte hade avgjorts och utkomststödet inte heller betalats utan obefogat dröjsmål (dnr 2834/4/00).

Förvaltningsdomstolens behandling av klagandens besvär i ett utkomststödsärende tog ca 1 år 10 månader i anspråk. JO ansåg att den sammanlagda behandlingstiden var alltför lång. Eftersom det var fråga om ett ärende som i sista hand gällde klagandens oundgängliga försörjning hade det varit särskilt viktigt att avgöra ärendet snabbare än vad som var fallet. JO uppmärksammade förvaltningsdomstolens överdomare på vikten av att övervaka behandlingstiden för och beredningen av gamla mål (dnr 1206/4/01). Det kan nämnas att JO i tidigare avgörande ansett att också en 11 månaders behandlingstid för besvär i ett utkomststödsärende var alltför lång.

Handikappservice

I klagomålen om handikappservice var det liksom under tidigare år oftast fråga om färdtjänst, bidrag för anskaffning av bil samt personlig assistent. Dessa klagomål gällde också rådgivningsskyldigheten, myndigheternas bemötande av klienter samt beslut som dröjde oskäligt länge.

En handikapporganisation var bekymrad för att många kommuner hade börjat ordna färdtjänst enligt handikappservicelagen kollektivt och samtidigt slopat möjligheten till separata transporter. Organisationen ansåg att en sammanslagning av färdtjänsten på detta sätt borde baseras på frivillighet från de handikappades sida. JO konstaterade som sitt ställningstagande i detta ärende att det är en subjektiv rättighet för en gravt handikappad person att få färdtjänst enligt handikappservicelagen. Kommunen har emellertid inte någon lagstadgad skyldighet att ordna färdtjänst för gravt handikappade personer enbart som individuella transporter, om den kan ordna transporterna på något annat sätt. Om en person på grund av sitt handikapp eller av någon annan grundad anledning inte kan anlita den färdtjänst som kommunen har ordnat skall kommunen ordna färdtjänsten på ett sätt som vederbörandes individuella behov förutsätter. Detta avgörande refereras på s. 130 (dnr 2118/4/00).

I ett ärende som gällde periodisering av färdtjänst konstaterade JO att kommunen inte med stöd av handikappservicelagen och -förordningen är skyldig att samtycka till att en person som har beviljats färdtjänst får flytta över resor som blivit oanvända under en viss månad till en annan månad. De gällande bestämmelserna hindrar enligt JO:s uppfattning emellertid inte att kommunen i stället för att granska situationen månadsvis övergår till att granska den över flera månader eller t.o.m. årsvis. I så fall kunde en gravt handikappad person utgående från sina individuella behov själv periodisera sina färdtjänstresor på det sätt som bäst passar honom eller henne själv (dnr 1758/4/01).

I ett fall var det fråga om handikappbegreppet då ekonomiskt stöd beviljas för särskilda kostnader. Klaganden som led av celiaki hade fått avslag på sin ansökan om ersättning för de extra kostnaderna för en glutenfri diet, eftersom klaganden inte i och med denna specialdiet ansågs vara gravt handikappad samt eftersom kommunen enligt prövning kunde delta i kostnaderna för specialdieten utan att vara särskilt förpliktad. Länsrätten hade upphävt avgörandet och återförvisat ärendet till nämnden för ny behandling. Enligt länsrätten har en handikappad person som åsamkas extra kostnader för specialdiet rätt att få ersättning för kostnaderna oberoende av om han på grund av dieten anses vara gravt handikappad eller inte. Kostnaderna skall ersättas om det är möjligt inom ramen för de anslag som reserverats i budgeten. Enligt länsrätten var klaganden obestridligen en handikappad person som åsamkades extra kostnader på grund av den specialdiet som hans sjukdomar förutsatte. JO konstate-

rade att hon delade länsrättens åsikt att klagandens ansökan inte borde ha avslagits på den grund som anfördes i socialnämndens beslut (dnr 2073/4/00).

Också i ärenden som gällde handikappservice konstaterades oskäligt långa behandlingstider. I det ovan relaterade ärendet om kostnaderna för specialdiet fattade socialnämnden sitt beslut 6,5 månader efter att länsrätten hade återförvisat ärendet till nämnden för ny behandling. JO ansåg att behandlingstiden i socialnämnden var alltför lång med beaktande av ärendets natur samt den omständigheten att socialnämndens beslut till sitt innehåll motsvarade nämndens överklagade beslut. Enligt vad som framgick av handlingarna hade den nya behandlingen av ärendet inte heller förutsatt att tilläggsutredning inhämtades (dnr 2073/4/00).

I fråga om verkställighet av förvaltningsdomstolens beslut efter att kommunen ansökt om besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen konstaterade JO att kommunen inte kan vägra verkställa förvaltningsdomstolens beslut om ordnande av handikappservice på den grunden att kommunen ansökt om besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen. Kommunen skall också ge den som ansöker om handikappservice råd, särskilt i sådana fall då förmåner kan beviljas med stöd av flera bestämmelser, för att sökanden inte skall bli tvungen att söka ändring många gånger. Avgörandet refereras på s. 133 (dnr 1636/4/00).

Ett klagomål gällde frågan om en handikappad förtroendevald var jävig att delta i ett principbeslut i enlighet med handikappservicelagen. I sitt klagomålsavgörande underströk JO att det med beaktande av förtroendeuppdragets art över huvud taget är skäl att förhålla sig restriktivt till begränsning av förtroendevaldas rätt att delta i beslutsfattandet. Sådan begränsning skall vara möjlig endast av vägande skäl och i situationer som är klara från jävssynpunkt. En handikappad förtroendevald kan enligt JO:s åsikt inte vara jävig enbart på den grunden att det med beaktande av hans eget handikapp kan ha betydelse hur de handikappades intressen över huvud taget beaktas i det kommunala beslutsfattandet. Också detta avgörande refereras nedan, på s. 134 (dnr 1301/4/01).

Avgöranden

UTFÄSTELSER TILL ETT PRIVAT VÅRDHEM

Klagandena undrade om Äetsä kommun handlat korrekt då den uppmuntrat dem att grunda ett privat vårdhem för äldre men inte anlidade vårdhemmets tjänster efter att vårdhemmet hade blivit klart. Följden var enligt klagandena till att vårdhemmet måste stängas och att de åsamkades ekonomiska förluster.

Tf. socialdirektören berättade att han uppmuntrat klagandena att grunda vårdhemmet och påskyndat byggandet eftersom kommunen behövde framförallt vårdplatser för demenspatienter. Enligt utredningen placerades vårdbehövande klienter ut i samråd med läkare, vårdpersonal, anhöriga, kommunens socialmyndigheter och vårdanstalterna. Hösten 1997 bekantade sig några anhöriga med vårdhemmet, men enligt utredningen var de inte i alla avseenden nöjda med vårdhemmets placering och vissa andra omständigheter. Tf. socialdirektören ansåg att det för vårdhemmets del inte rädde balans mellan utbud och efterfrågan.

JO Paunio konstaterade följande som sitt ställningstagande.

I socialdirektörens uppgifter ingår att främja utbudet av social- och hälsovårdstjänster i kommunen. Av den skriftliga utredningen framgick att det i kommunen rädde brist på vårdplatser för dementa äldre. Det kunde inte påvisas att tf. socialdirektören hade lämnat felaktiga uppgifter om behovet av vårdplatser för äldre i kommunen.

Enligt socialvårdslagens 39 §, sådan den lydde vid tidpunkten för klagomålet, skulle vid lämnandet av socialvård särskilt uppmärksamhet ägnas klientens egna önskemål och möjligheter att delta i planeringen av den vård som gällde honom eller henne. Lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården, som trädde i kraft i början av år 2001, uppställer en särskild skyldighet att vid lämnandet av socialvård beakta klientens önskemål och åsikter samt respektera klientens självbestämmanderätt. Tf. socialdirektören hade enligt sin utredning strävat efter att beakta klienternas och de anhörigas önskemål när vårdplatser anvisades. JO ansåg förfarandet vara förenligt med socialvårdslagstiftningen och ansåg inte att tf. socialdirektören hade förfarit lagstridigt i ärendet eller försummat sina skyldigheter.

Vad beträffar frågan om kommunen handlade korrekt när den uppmuntrade klagandena att grunda ett vårdhem men efter att vårdhemmet var klart inte anlidade vårdhemmets tjänster, konstaterade JO att grundlagens 21 § tryggar rätten till en god förvaltning. Enligt principerna för en god förvaltning skall myndigheterna handla på ett sätt som motsvarar på rättsordningen baserade och berättigade förväntningar. Denna s.k. förtroendepincip inskränker rätten att med retroaktiv verkan ändra förmånsgrundande beslut och att över huvud taget ändra beslut utan motiverad anledning.

Enbart presumtiva ekonomiska förväntningar kan inte anses vara berättigade. Denna uppfattning framförs också bl.a. i den nya lag om förvaltningsförfarande som är under beredning. I regeringens proposition med förslag till förvaltningslag (RP 72/2002 rd) ingår en särskild bestämmelse om att myndigheternas åtgärder skall baseras på berättigade förväntningar. Enligt lagförslaget skall t.ex. av myndigheterna framförda uppfattningar eller utfästelser inte betraktas som rättsligt motiverade förväntningar som kan åberopas.

JO underströk att produktion av privata social- och hälsovårdstjänster är affärsverksamhet som i likhet med annan företagsverksamhet är förenad med affärsrisker.

JO Paunios beslut 31.1.2002, dnr 359/4/00

EN SKRIFTLIGT VARNINGS OFFENTLIGHET

Föreståndaren för en barnskyddsanstalt i Helsingfors hade i enlighet med stadens tjänstestadga givits en skriftlig varning bl.a. för försummelse av tjänsteplikter. Varningen antecknades i stadens personalförvaltnings register. En anställd vid anstalten klagade bl.a. över att hans förmän, dvs. en byråchef och en avdelningschef, hade hemlighållit undersökningsskedena och påföljderna i ärendet både för honom och för anstaltens ledningsgrupp.

Byråchefen anförde i sin utredning att han av socialverkets experter på personalförvaltning fått beskedet att det disciplinära förfarandet var en fråga mellan förmannen och medarbetaren. Av den anledning hade byråchefen inte informerat klaganden eller anstaltens ledningsgrupp om utgången av det disciplinära förfarandet vid ett möte där man behandlade den förtroendekris som oklarheterna kring anstaltsföreståndarens tjänsteutövning hade gett upphov till.

JO Paunio konstaterade följande som sitt ställningstagande.

Enligt matrikellagen är en kommun inte skyldig att föra matrikel. Enligt matrikellagens 1 § 2 mom. skall emellertid vad som bestäms i matrikellagens 6-9 § tillämpas även på utlämnande av uppgifter om tjänsteinnehavare och arbetstagare vid kommuner och samkommuner. Enligt matrikellagens 7 § är uppgifter om straff som en person har ådömts sekretessbelagda. En skriftlig varning som avses i kommunallagens 45 § är emellertid inte ett straff i den bemärkelse som avses i matrikellagen. En skriftlig varning som givits en kommunal tjänsteman är sålunda inte en sekretessbelagd uppgift.

Enligt grundlagens 12 § är handlingar och upptagningar som innehas av en myndighet offentliga om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. Var och en har rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagningar.

Enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, som trädde ikraft den 1 december 1999, syftar rätten till information samt myndigheternas skyldighet till öppenhet och en god informationshantering i myndigheternas verksamhet samt till att ge enskilda människor och sammanslutningar möjlighet att övervaka den offentliga maktutövningen och användningen av offentliga medel, att fritt bilda sig åsikter samt påverka sådant beslutsfattande som avser offentlig maktutövning och bevaka sina rättigheter och intressen. I lagens 17 § föreskrivs om beaktande av rätten till information vid beslutsfattande. Enligt denna paragraf skall en myndighet, när den fattar beslut i enlighet med denna lag och även i övrigt utför sina uppgifter, se till att möjligheterna att få information om dess verksamhet inte begränsas utan saklig och laga grund och inte mer än vad som är nödvändigt för det intresse som skall skyddas.

Den skriftliga varning som gavs barnskyddsanstaltens föreståndare var sålunda inte sekretessbelagd. Med beaktande av den i grundlagen inskrivna offentlighetsprincipen ansåg JO att byråchefen borde ha informerat klaganden samt anstaltens ledningsgrupp om den skriftliga varning som föreståndaren fått. Också avdelningschefen borde på klagandens förfrågan ha informerat denne om saken.

JO konstaterade emellertid att även om uppgiften om en skriftlig varning är offentlig måste också grundlagens bestämmelser om skydd för privatlivet beaktas när uppgifter

om personalärenden lämnas ut. Enligt matrikellagens 6 § gäller i fråga om utlämnande av sådana uppgifter om kommunala tjänsteinnehavare som har registrerats i matrikeln eller som annars finns hos myndigheten för skötseln av personalärenden (med vissa undantag) vad som föreskrivs i offentlighetslagen. Sekretessbelagda är enligt offentlighetslagen bl.a. uppgifter om någons levnadssätt och andra med dem jämförbara förhållanden.

JO meddelade för kännedom byråchefen och avdelningschefen, numera samservicedirektören, sin uppfattning om utlämnande av uppgifter om en skriftlig varning.

JO Paunios beslut 29.4.2002, dnr 828/4/00

FÄRDTJÄNST ENLIGT HANDIKAPPSERVICELAGEN

En förening var bekymrad över att många kommuner hade börjat ordna färdtjänst enligt handikappservice-lagen kollektivt och samtidigt upphört med separata transporter. Föreningen uppmärksammade bl.a. frågan om förfarandet var lagligt. Föreningen ansåg att en sådan sammanslagning av färdtjänsten måste baseras på de handikappades samtycke. Föreningen bad justitieombudsmannen ta ställning i ärendet.

Social- och hälsovårdsministeriet konstaterade i sitt utlåtande bl.a. att handikappservicelagen inte i detalj reglerar hur färdtjänst för gravt handikappade personer skall ordnas. I lagen konstateras endast att för gravt handikappade skall ordnas skälig färdtjänst. Enligt ministeriets uppfattning kan kollektiva transporter inte anses strida mot handikappservicelagens anda, under förutsättning att färdtjänsten ordnas på ett sätt som beaktar de handikappades individuella behov och grundläggande rättigheter. Som komplement till fungerande offentliga trafikförbindelser och servicelinjer behövs också i fortsättningen individuell färdtjänst för gravt handikappade.

JO Paunio konstaterade, men hänvisning till handikappservicelagen och -förordningen, följande som sitt ställningstagande.

Gravt handikappade personer som uppfyller de förutsättningar som anges i handikappservicelagen har subjektiv rätt till färdtjänst enligt lagen. Kommunen har emellertid inte någon lagstadgad skyldighet att ordna färdtjänst endast som individuella transporter, om den kan ordnas

transporterna på något annat sätt. Då en person har beviljats färdtjänst skall transportformen bestämmas utgående från den handikappades individuella behov och möjligheter. Den som har beviljats färdtjänst har också rätt att använda de resor som ingår i färdtjänsten antingen i sin hemkommun eller i enlighet med handikappserviceförordningens 4 § 2 mom. för resor till närbelägna kommuner. Kommunen kan inte bestämma resemålen i hemkommunen eller i närbelägna kommuner. Utgångspunkten är dessutom att den som har beviljats färdtjänst har rätt att välja tidpunkt för sina resor.

Om den handikappade anser att färdtjänsten för hans eller hennes vidkommande inte förverkligas på det sätt som avses i handikappservicelagen, kan han eller hon i en ansökan kräva att färdtjänsten ordnas på något annat sätt. En tjänsteinnehavares beslut om saken kan tas upp till behandling i socialnämnden eller motsvarande organ. Socialnämndens behov kan vid behov överklagas till förvaltningsdomstolen, och förvaltningsdomstolens beslut vidare till högsta förvaltningsdomstolen som i sista hand avgör sökandens rätt till färdtjänst.

JO konstaterade att också högsta förvaltningsdomstolen har ansett att kommunerna kan ordna färdtjänst för gravt handikappade på annat sätt än med taxi. Om kommunen ordnar resorna kollektivt ansvarar kommunen för de detaljerade arrangemangen såväl i hemkommunen som när det gäller transporter till närbelägna kommuner (HFD 7.3.2002 L 487). Enligt bestämmelserna kan sökanden inte förutsättas lägga fram detaljerade skäl till att hans eller hennes resor skall godkännas inom ramen för färdtjänsten (HFD 14.11.2001 L 2830). När sökanden har beviljats följeslagarservice skall för honom eller henne genom kommunens försorg ordnas en följeslagare för resor med servicebuss eller också skall till sökanden betalas ersättning för kostnader som orsakas av att han eller hon själv har ordnat följeslagarservice (HFD 14.11.2001 L 2831).

JO anser att syftet med färdtjänst för gravt handikappade är att främja jämlikheten och att förebygga och undanröja handikapprelaterade olägenheter och hinder. Färdtjänsten har en central betydelse genom att stödja gravt handikappade så att de kan klara sig på egen hand. Trots att JO anser att det är viktigt med en fungerande kollektivtrafik och att de servicelinjer och övriga kollektiva transporter som kommunen ordnar är ett bra komplement för gravt handikappade personer, får sättet för ordnande av färdtjänst inte hindra eller undergräva gravt handikappade personers subjektiva rätt till färdtjänst enligt

handikappservicelagen. Om en person på grund av handikapp eller av någon annan motiverad anledning inte kan utnyttja färdtjänst som har ordnats i enlighet med kommunens beslut, skall kommunen ordna färdtjänst på det sätt som vederbörandes individuella behov förutsätter. För enskilda gravt handikappade personer skall sålunda ordnas färdtjänst som motsvarar deras individuella behov.

JO underströk dessutom att lagens bestämmelser skall tolkas positivt med avseende på de grundläggande och mänskliga rättigheterna, också inom förvaltningen. Resurserna måste inriktas så att sådana socialvårdstjänster som avses i grundlagens 19 § 3 mom. kan tillhandahållas också i praktiken. JO anser att förvaltningsmyndigheterna av de tolkningsalternativ som kan motiveras enligt handikappservicelagen skall välja det alternativ som bäst främjar syftet med de grundläggande fri- och rättigheterna.

JO Paunios brev 15.5.2002, dnr 2118/4/00

SKYLDIGHETEN ATT UPPVISA KONTOUTDRAG SAMT FRÅGA OM EN UTLÄNNING SOM SAKNAR UPPEHÅLLSTILLSTÅND HAR RÄTT TILL UTKOMSTSTÖD

Klagandens ansökan om utkomststöd hade avslagits då han inte hade uppvisat kontoutdrag för alla sina bankkonton. Klagandens utländska makas utgifter hade beaktats i utkomststöds kalkylen först efter att uppehållstillstånd beviljats.

JO Paunio konstaterade följande i fråga om kravet att klaganden skulle uppvisa kontoutdrag.

I utkomststödslagens (1412/1997) föreskrivs om sökandens skyldighet att lämna uppgifter och anmälningsskyldighet. Sökanden, en familjemedlem och den gentemot honom försörjningspliktige samt vid behov deras vårdnadshavare eller förmyndare skall lämna myndigheterna alla tillgängliga nödvändiga uppgifter som inverkar på utkomststödet. I 17 § i lagen om förvaltningsförfarande föreskrivs att myndigheterna skall se till att ärendena utreds. En part skall vid behov lägga fram utredning om grunderna för sitt yrkande. Det ankommer på myndigheterna att inhämta andra utredningar.

Av kontoutdragen kan framgå för fastställande av utkomststödet nödvändiga uppgifter om sökandens eventu-

ella penningmedel. JO anser att socialmyndigheterna har rätt att be den som ansöker om utkomststöd lägga fram kontoutdrag, eftersom socialmyndigheterna inte innan lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (812/2000) trädde i kraft 1.1.2001 hade rätt att få upplysningar direkt från penninginstituten. Också efter att lagen trätt i kraft har de endast begränsad rätt att få upplysningar. Tjänsteinnehavarna förfor sålunda inte lagstridigt då de bad klaganden lämna in kontoutdrag för alla sina bankkonton för tiden före ansökan.

JO gjorde följande allmänna konstaterande om en utlännings rätt till utkomststöd då denne saknar uppehållstillstånd.

Enligt socialvårdslagens (710/1982) 13 § 1 mom. 2 punkten skall kommunen, såsom till socialvården hörande uppgifter, bl.a. sörja för att utkomststöd ges personer som vistas i kommunen. Enligt 14 § i lagen om utkomststöd beviljas utkomststöd på ansökan av organet i den kommun inom vilken personen eller familjen stadigvarande vistas. Om behovet av stöd är brådskande, beviljas utkomststöd av organet i den kommun där familjen eller personen vistas då ansökan görs.

Vid den aktuella tidpunkten gällde social- och hälsovårdsministeriets anvisningar för år 1998. I anvisningarna (s. 40) konstaterades bl.a. att utkomststöd i regel inte beviljas en person som inte stadigvarande vistas i en kommun i Finland. Endast i brådskade fall kan kommunen bli skyldig att bevilja utkomststöd åt en person, även en utlänning, som tillfälligt vistas i kommunen. I anvisningarna konstaterades vidare (s. 48) att en person som vistas i Finland utan uppehållstillstånd i undantagsfall kan anses uppehålla sig i landet varaktigt. En sådan situation kan uppkomma t.ex. om sökanden har ansökt om och sannolikt kommer att beviljas uppehållstillstånd. Motsvarande situation kan uppkomma också då det finns ett beslut på att en utlänning skall avvisas eller utvisas ur landet, men beslutet inte ännu är verkställbart. I beslut om utkomststöd är det sålunda skäl att beakta orsakerna till att sökanden vistas i landet samt hans eller hennes förhållanden som helhet. Vidare konstaterades i anvisningarna (s. 49) att om en utlänning har ansökt om och sannolikt kommer att beviljas uppehållstillstånd, kan utlännningen anses vara stadigvarande bosatt i Finland och sålunda berättigad till utkomststöd.

JO uppmärksammade Kouvola socialnämnds tjänsteinnehavare på att en ansökan om utkomststöd inte kan avslås enbart på den grunden att sökanden inte har något giltigt

uppehållstillstånd. Stödbehovet skall i samtliga fall prövas individuellt.

JO Paunios beslut 22.5.2002, dnr 1643/4/00

KONTROLL AV UPPGIFTER I EN ANSÖKAN OM UTKOMSTSTÖD

Socialmyndigheterna uppgav att man hade fått en anonym anmälan enligt vilken klaganden, som fick utkomststöd, hade satt in en tidningsannons om att han gav massage. Eftersom klaganden inte i något skede då han ansökte om utkomststöd hade uppgivit att han tillhandahöll massagetjänster hade socialmyndigheterna enligt vad som utretts beslutat utreda saken på annat sätt. Från socialstationen ringde man upp det telefonnummer som nämndes i annonsen och reserverade en tid. Enligt utredningen åtföljdes den socialarbetare som reserverat en massage tid av två andra socialarbetare som också de gick in genom den öppna ytterdörren till klagandens hem.

JO Paunio konstaterade som sitt ställningstagande följande om förfarandet.

Enligt grundlagens 10 § är vars och ens privatliv och hemfrid tryggade. En myndighet kan gå hem till en person utan dennes samtycke endast med stöd av lag. En sådan bestämmelse finns i socialvårdslagens 41 §. En socialmyndighet har sålunda inte rätt att utan samtycke av den som ansökt om utkomststöd gå in i dennes hem, om det inte är fråga om en sådan situation som avses i socialvårdslagens 41 §, dvs. att det finns en allvarlig risk för sökandens hälsa, utveckling eller trygghet. Något sådant var det inte fråga om för klagandens vidkommande.

Socialarbetaren påpekar i sin utredning att klaganden inte förbjudit socialarbetarna att komma in i hans bostad. Av klagomålet framgick inte heller att socialarbetarna skulle ha besökt klagandens hem trots klagandens förbud i den aktuella situationen. Av beskrivningen av händelseförloppet framgick emellertid enligt JO:s åsikt att situationen var så oväntad att den påminde om en sådan situation. Enligt JO:s uppfattning hade socialarbetarna genom sitt handlande brutit i respekt för klagandens i grundlagen tryggade personliga integritet och hemfrid.

I grundlagens 21 § tryggas rätten till en god förvaltning. Till de allmänna förvaltningsrättsliga principer som skall beaktas i all förvaltning, också inom socialvården, hör

bl.a. proportionalitetsprincipen. I den juridiska litteraturen (bl.a. Kaarlo Tuori, *Sosiaalioikeus*, s. 152–153) anses den centrala innebörden av proportionalitetsprincipen vara att myndigheternas åtgärder skall vara adekvata, behövliga och rätt dimensionerade i förhållande till det som eftersträvas genom dem. I sådana fall då alternativen är flera innebär proportionalitetsprincipen att det alternativ skall väljas som innebär det minsta ingreppet i vederbörandes personliga integritet.

Socialmyndigheterna kunde med hänvisning till tidningsannonserna ha bitt klaganden utreda sina eventuella massageinkomster, vilket de senare också gjorde. Enligt JO:s uppfattning stod det sätt som man valde för att utreda klagandens inkomster sålunda inte i rätt proportion till de andra sätt som kunde ha använts.

JO konstaterade vidare att socialvårdsbeslut skall baseras på korrekta uppgifter och att socialmyndigheterna är skyldiga att ombesörja utredningen i ett ärende också till denna del. Utredningen kan ske också genom hembesök. Det är emellertid skäl att på förhand avtala om besöks-tidpunkten och att endast i undantagsfall göra oanmälda hembesök.

Enligt utkomststödslagens 20 § skall socialmyndigheter-na för att utreda grunderna för återkrav skaffa utredning också om huruvida beviljandet av stöd har grundat sig på uppsåtliga lämnade vilseledande uppgifter. Social-myndigheterna är sålunda skyldiga att utreda om klienten eventuellt har lämnat felaktiga uppgifter. JO ansåg emel-lertid att socialmyndigheternas verksamhet skall vara öppen och ”genomskinlig” samt att de inte får använda metoder som vilseleder klienten.

Länsstyrelsens social- och hälsovårdsavdelning gjorde på begäran av JO en bedömning av frågan om det ovan beskrivna förfarandet var förenligt med de krav som ställs på yrkesutbildade socialarbetare. I utlåtandet konstateras bl.a. att enligt de etiska principerna för socialarbetet har varje människa rätt till ett från moralisk synpunkt värdigt och jämlikt bemötande. Denna princip innebär att socialarbetarna skall samarbeta med klienterna, uppträda taktfullt och respektera förtroendefulla klientrelationer. Eftersom socialmyndigheterna hade motiverad anledning att misstänka att klagandens ansökan om utkomststöd var felaktig, hade de enligt utlåtandet orsak att försöka utreda saken. Enligt utlåtandet hade klaganden t.ex. kunnat kallas till socialbyrå för att ge en förklaring eller också hade han kunnat avkrävas en skriftlig utredning av massageinkomsterna. Social- och hälsovårdsavdelningen

ansåg att förfarandet att utge sig för att vara kund inte främjade ett förtroendefullt klientförhållande och som metod inte lämpade sig för professionellt socialarbete.

JO konstaterade som sitt ställningstagande att hon ansåg det vara olämpligt att socialmyndigheterna använde den utredningsmetod som beskrivs ovan. Hon uppmärksam-made eftertryckligen direktören för Uleåborgs stads social-arbete samt socialarbetaren på vikten av att behovet av utkomststöd utreds taktfullt samt på ett sätt som respekte-rar klienternas personliga integritet och hemfrid.

JO Paunios beslut 20.6.2002, dnr 1765/4/99

BEVILJANDE AV HANDIKAPPSERVICE I ETT ÄRENDE DÅR BESVÄRSTILLSTÅND SÖKTS

Klaganden ansökte år 1996 om ersättning enligt handi-kappservicelagen för sin nya bil som var utrustad med automatisk växellåda och elektriskt inställbart förarsäte. Grundtrygghetsnämnden i Asikkala kommun förkastade ansökan med motiveringen att tilläggsutrustningen var fabriksinstallerad. Nämnden ansåg att den sålunda ingick i bilens anskaffningspris och inte kunde ersättas separat, som sådana nödvändiga ändringsarbeten som avses i handikappserviceförordningens 17 § 2 mom.

Högsta förvaltningsdomstolen upphävde nämndens be-slut år 1999 och återförvisade ärendet till ny behandling. Enligt beslutet kunde fabriksinstallerad tilläggsutrustning inte i det avseendet anses ingå i bilens anskaffnings-pris att separat ersättning inte kunde beviljas för till-läggsutrustningen. Kommunens myndigheter avslog emellertid klagandens ansökan på nytt. Denna gång med motiveringen att klaganden inte oundgängligen behövde tilläggsutrustningen. Klaganden överklagade detta beslut till förvaltningsdomstolen.

År 2000 ansåg förvaltningsdomstolen i sitt beslut att tilläggsutrustningen var nödvändiga ändringsarbeten och upphävde nämndens beslut. Därefter beviljade kom-munen klaganden ersättning för det elektriskt inställbara förarsätet. I fråga om ersättningen för den automatiska växellådan ansökte kommunen emellertid ytterligare om besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen och verkställde inte förvaltningsdomstolens beslut till denna del.

JO Paunio konstaterade att enligt förvaltningsprocesslagens 31 § 3 mom. utgör besvär inget hinder för verkställighet, om besvärstillstånd behövs i ärendet. Av denna anledning ansåg hon att nämnden var skyldig att verkställa förvaltningsdomstolens lagakraftvunna beslut i dess helhet, trots att nämnden hade ansökt om besvärstillstånd.

JO ansåg det vara ett missförhållande att klaganden varit tvungen att söka ändring två gånger. Ärendet kunde ha behandlats snabbare om klagandens ansökan från första början hade behandlats också med avseende på det ekonomiska bidraget för anskaffningen av bilen. Klaganden borde åtminstone ha givits rådet att ansöka om ersättning också på den grunden.

JO underströk att den till en god förvaltning hörande serviceprincipen förutsätter att myndigheterna informerar sina klienter om de bestämmelser som gäller inom respektive förvaltningsområde. Detta är särskilt viktigt i sådana fall då en service- eller stödåtgärd kan beviljas med stöd av olika bestämmelser.

JO Paunios beslut 25.6.2002, dnr 1636/4/00

Grundtrygghetsnämnden i Asikkala kommun meddelade 11.7.2002 att klaganden 9.7.2002 hade beviljats ersättning för anskaffningskostnaderna för den automatiska växellådan.

FRÅGA OM EN HANDIKAPPAD FÖRTROENDEVALD VAR JÄVIG ATT DELTA I ETT PRINCIPBESLUT ENLIGT HANDIKAPPSERVICELAGEN

Socialdirektören i en kommun hade per brev meddelat de handikappade medlemmarna (2 personer) och suppleanterna (2 personer) i kommunen social- och hälsovårdsnämnd att de var jäviga att delta i ett principbeslut om den övre gränsen för bilbidrag enligt handikappservicelagen, eftersom de själva kunde ansöka om bilbidrag. En av nämndens handikappade medlemmar klagade hos justitieombudsmannen. Vid den aktuella tidpunkten fanns det ca 10 personer i kommunen som uppfyllde kriterierna för bilbidrag enligt handikappservicelagen.

JO Paunio konstaterade bl.a. följande i sitt avgörande.

Kravet att tjänstemän och förtroendevalda skall vara ojäviga hör till de centrala rättsprinciperna för förvaltningen.

Syftet med jävsbestämmelserna är att i enskilda fall garantera verksamhetens objektivitet, dvs. att utesluta ovidkommande sidohänsyn. Jävsfrågan skall avgöras i varje enskilt fall, utgående från de relevanta omständigheterna i ärendet. En god förvaltning enligt grundlagens 21 § förutsätter att den som är jävig inte deltar i behandlingen av ett ärende.

Enligt kommunallagens 52 § 2 mom. skall angående jäv för andra förtroendevalda än fullmäktigeledamöter tillämpas 10 och 11 § i lagen om förvaltningsförfarande. I det aktuella fallet kunde ett eventuellt jäv enligt JO:s uppfattning baseras närmast på bestämmelsen om intressejäv i 10 § 1 mom. 2 punkten i lagen om förvaltningsförfarande eller på generalklausulen i samma lags 10 § 1 mom. 6 punkten. Dessa grunder granskas i det följande.

Intressejäv

Det är fråga om intressejäv när avgörandet i ett ärende kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för en förtroendevald eller en nära släkting till honom eller henne. I lagen definieras inte när en väntad nytta eller skada är synnerlig. Denna fråga behandlas inte heller i lagens förarbeten.

JO konstaterade att bestämmelser om bilbidrag ingår i handikappservicelagens 9 § 1 mom. och i motsvarande förordnings 17 §. Enligt bestämmelserna är det fråga om ett på kommunens anslag baserat ekonomiskt stöd enligt handikappservicelagen, vars beviljande, liksom bidragsbeloppets storlek, enligt lagen alltid skall övervägas i det enskilda fallet utgående från sökandens skada eller sjukdom.

Avsikten med social- och hälsovårdsnämndens principbeslut var att inom ramen för den kommunala självstyrelsen utfärda en allmän anvisning till de behöriga tjänstemännen om den övre gränsen för bilbidrag i enlighet med handikappservicelagen samt om förfarandet vid beviljandet av sådant bidrag.

Principbeslutet skall bl.a. att trygga ett jämligt bemötande av sökandena vid beslutsfattandet. Principbeslutet kan inte i strid med gällande bestämmelser begränsa enskilda personers rätt till förmåner enligt lag eller förordning. Principbeslutet kan inte heller ha en avgörande betydelse för vilka som i enskilda fall beviljas bidrag och när detta skall ske.

Enligt JO:s uppfattning kan det ifrågavarande principbeslutet, som sålunda saknar egentliga rättsverkningar, inte för en förtroendevald som uppfyller förutsättningarna för bilbidrag väntas medföra sådan synnerlig nytta som avses i 10 § 1 mom. 2 punkten i lagen om förvaltningsförfarande.

Enligt JO:s åsikt har det med tanke på de förtroendevaldas jäv att delta i principbeslutet inte heller någon betydelse om någon av dem redan fått eller eventuellt kommer att ansöka om bilbidrag enligt handikappservice-lagen. Sålunda kan t.ex. den omständigheten att en handikappad förtroendevald eventuellt i framtiden ansöker om bilbidrag inte tillmätas en sådan rättslig betydelse att den förtroendevalde kan anses vara jävig att delta i principbeslutet. En sådan tolkning skulle leda till en avsevärd ökning av antalet jävssituationer och samtidigt strida mot principerna för det kommunala beslutsfattandet.

JO ansåg också att även om tillämpningen av principbeslutet inskränker sig till sådana handikappade personer som avses i handikappservice-lagen och -förrordningen, kan antalet potentiella mottagare/sökande av bilbidrag inte tillmätas någon avgörande betydelse för jävsbedömningen.

Enligt JO:s åsikt var klaganden sålunda inte enligt 10 § 1 mom. 2 punkten i lagen om förvaltningsförfarande jävig att fatta principbeslutet om bilbidrag enligt handikappservice-lagen.

Generalklausulen

Enligt generalklausulen är en förtroendevald jävig om tilltron till hans opartiskhet "av annat särskilt skäl äventyras".

JO konstaterade att generalklausulen framhåller vikten av den allmänna tilltron till förvaltningens opartiskhet. En sådan särskild jävsgrund som avses i generalklausulen skall i allmänhet kunna konstateras också av utomstående. Denna jävsgrund skall vara ägnad att äventyra objektiviteten i lika hög grad som de uttryckligen angivna jävsgrunderna. Utgångspunkten för generalklausulen är närmast att det finns en fast bindning mellan beslutsfattaren och den som beslutet avser eller det ärende som behandlas.

Enligt JO:s uppfattning kan den omständigheten att en förtroendevald som deltar i ett principbeslut om bilbidrag

enligt handikappservice-lagen har någon grad av handikapp inte anses vara en tillräcklig grund för tillämpning av generalklausulen. Inte heller principbeslutets eventuella betydelse för senare bidragsbeslut är en tillräcklig jävsgrund av den orsaken att tilltron till beslutsfattarens opartiskhet av annat särskilt skäl äventyras, på grund av att beslutsfattaren uppfyller bidragsförutsättningarna.

JO ansåg att klaganden inte heller på det sätt som avses i 10 § 1 mom. 6 punkten i lagen om förvaltningsförfarande var jävig att behandla det principbeslut som avses i klagomålet.

Rätt att delta i beslut

Enligt JO:s åsikt är det över huvud taget skäl att förhålla sig restriktivt till en begränsning av förtroendevaldas rätt att delta i beslut. Denna rätt bör begränsas endast av vägande skäl och i uppenbara jävssituationer. En handikappad förtroendevald kan enligt JO:s åsikt inte vara jävig enbart på den grunden att det på grund av hans eller hennes eget handikapp kan ha betydelse hur de handikappades intressen över huvud taget beaktas i det kommunala beslutsfattandet.

Slutligen framhöll JO att grundlagens bestämmelser om jämlikhet, om rätt till inflytande och om respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna (6, 14 och 22 §) förutsätter att jävsbestämmelserna i 10 § i lagen om förvaltningsförfarande, när det gäller offentlig maktutövning tolkas på ett sådant sätt att också handikappade förtroendevaldas grundläggande fri- och rättigheter respekteras och så att de handikappade inte diskrimineras.

Socialdirektörens förfarande

Eftersom tillämpningen av 10 § 1 mom. 2 och 6 punkten i lagen om förvaltningsförfarande emellertid i detta fall kan anses vara tolkbar, anser JO inte att socialdirektören i ärendet handlat på ett sätt som föranleder ett ingripande av henne i egenskap av laglighetsövervakare. Hon meddelade emellertid för kännedom kommunens social- och hälsovårdsnämnd och socialdirektören sin uppfattning om tolkningen av jävsbestämmelserna genom att sända dem en kopia av detta beslut.

JO Paunios beslut 31.12.2002, dnr 1301/4/01

SOCIALFÖRSÄKRINGEN

Allmän översikt

Vars och ens rätt till grundläggande försörjning med tanke på sociala risker finns inskriven i grundlagens 19 § 2 mom. Den grundläggande försörjningen är tryggad vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare. Med socialförsäkring avses enligt lagen obligatorisk försäkring för sådana risker. I de avgöranden som gäller socialförsäkring är det ofta också fråga om rätten till arbete samt om den grundläggande rättssäkerheten.

I detta avsnitt beskrivs laglighetsövervakningen i dessa ärenden, med undantag av utkomstskyddet för arbetslösa, trots att detta är ett viktigt delområde av socialförsäkringen. Utkomstskyddet för arbetslösa behandlas separat på s. 188 i avsnittet om arbetskraftsförvaltningen och arbetskyddsmyndigheternas förfarande. Enligt arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen ankommer socialförsäkringsärendena på JO *Paunio*. Huvudföredragande i dessa ärenden är referendarierådet *Lea Haapkylä*.

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN I SOCIALFÖRSÄKRINGSÄRENDEN

Under verksamhetsåret avgjordes sammanlagt 330 klagomål som gällde socialförsäkring samt sju ärenden som upptogs till prövning på eget initiativ. Andelen avgöranden som ledde till åtgärder, i detta fall till att JO meddelade sin uppfattning, var något mindre än 10 %.

Merparten av socialförsäkringsklagomålen gällde under verksamhetsåret invalidpensioner samt bostadsbidrag, dagpenningens ärenden enligt sjukförsäkringslagen, rehabilitering samt förmåner enligt lagen om olycksfallsförsäkring och folkpensionslagen. Flera klagomål under verksamhetsåret gällde också studiestöd. I dessa klagomål var det oftast fråga om att studerande inte var beredda att betala tillbaka studiestöd. I klagomålen kritiserades också de svårbegripliga bestämmelserna om mätning av studieprestationer. Flera klagomål gällde ersättningar enligt lagen om skada, ådragen i militärtjänst. Liksom tidigare år var det i dessa ärenden ofta fråga om att klaganden inte hade fått en förmån som han eller hon ansåg sig vara berättigad till eller om att en förmån som hade beviljats

klaganden inte var tillräckligt stor. Eftersom justitieombudsmannen i allmänhet inte kan befatta sig med innehållet i förmånsbeslut var det i svaren ofta nödvändigt att konstatera att myndigheten hade avgjort ärendet inom ramen för sin lagenliga prövningsrätt samt att anvisa klagandena att utnyttja tillbudsstående rättsmedel.

EN GOD FÖRVALTNING I SOCIALFÖRSÄKRINGSÄRENDEN

De klagomål som inkom i socialförsäkringsärenden gällde i stor utsträckning också förfarandet och över huvud taget de krav som en god förvaltning och rättsskipningsförfarandet ställer. Klagomålen gällde ofta oskäligt långa behandlingstider och otillräckliga beslutsmotiveringar samt bristfällig rådgivning och information.

I flera fall konstaterades brister i myndigheternas omsorgsfullhet samt i deras iakttagande av rådgivnings- och informationsskyldigheten (bl.a. dnr 126, 1222, 1917, 1958, 2353 och 2370/4/00). I ett beslut uppmärksammade JO Trafikförsäkringscentralen bl.a. på att dess förfarande i ett ersättningsärende inte uppfyllde kravet på omsorgsfullhet. Dessutom hade det förekommit brister i Trafikförsäkringscentralens information. Ärendet refereras närmare på s. 140 (dnr 899/4/00).

I flera fall kritiserades otillräckliga beslutsmotiveringar. I fyra avgöranden ansågs det att besluten var alltför knapphändiga och ospecificerade (dnr 899, 1534 och 1974/4/00 samt 2184/4/01). Under verksamhetsåret kritiserade JO också prövningsnämndens knapphändiga beslutsmotiveringar (dnr 661/4/00 och 2746/4/201). De hade inte utvecklats i rätt riktning trots att JO hade uppmärksammat prövningsnämnden på saken redan i ett beslut år 1996 och för kännedom meddelat statsrådet sin uppfattning enligt vilken bl.a. prövningsnämnden borde ha tillgång till tillräckliga resurser för att kunna ge individuellt motiverade beslut. JO gjorde under verksamhetsåret en inspektion hos prövningsnämnden. Denna refereras närmare på s. 139 (2026/2/00).

JO uppmärksammade också de oskäligt långa behandlingstiderna i vissa ärenden. Framförallt försäkringsdomstolens behandlingstider är numera så långa att de enligt JO:s åsikt utgör ett rättssäkerhetsproblem (bl.a. dnr 1804/4/00, 696, 1176 och 2912/4/01 samt 1342, 1643 och 1657/4/02). Från den enskilda sökandens synpunkt är det fråga om behandlingen av det egna ärendet som

en helhet, från det att ansökan lämnas in till dess att den sista besvärinstansen ger sitt avgörande. Den sammanlagda behandlingstiden kan i vissa fall uppgå till flera år. Ärenden som gäller utkomstskydd borde trots deras stora antal behandlas snabbt och på ett sådant sätt att grundlagens och Europeiska mänskörättskonventionens krav uppfylls. Enligt JO:s åsikt måste adekvata verksamhetsförutsättningar skapas för besvärssystemet, vilket innebär att besvärsnämnderna och försäkringsdomstolen ges sådana resurser att de kan ge välmotiverade beslut och behandla ärendena inom en skäligen tid. Redan år 1996 tog JO i en framställning till statsrådet upp också frågan om att bl.a. försäkringsdomstolen bör ges sådana resurser att den kan ge sina beslut inom en skäligen tid.

Genom lagen om försäkringsdomstolen, som träder i kraft 1.5.2003, förbättras i någon mån parternas möjlighet att få sina ärenden snabbare och mera sakkunnigt behandlade i försäkringsdomstolen. Enligt JO:s åsikt kommer den nya lagstiftningen emellertid inte nödvändigtvis att tillräckligt snabbt förbättra den enskilda ändringssökandens rättssäkerhet. JO bör sålunda aktivt följa den nya lagstiftningens inverkan på behandlingstiderna i försäkringsdomstolen.

BESVÄRSSYSTEMET I UTKOMSTSKYDDSÄRENDEN

JO har i flera sammanhang framfört sin uppfattning att det finns strukturella och funktionella rättssäkerhetsproblem i besvärssystemet. Bl.a. besvärsnämndernas oavhängighet når inte upp till en sådan nivå som kraven på en rättvis rättegång och en god förvaltning förutsätter. Genom lagändringar som trädde i kraft i början av år 2003 befästs pensionsnämndens och statens pensionsnämnds ställning som oavhängiga besvärinstanser. Däremot är t.ex. olycksfallsnämnden och kommunernas pensionsnämnd fortfarande bundna till beslutsorganen i första instans på ett sätt som inte kan anses tillbörligt med tanke på nämndernas oavhängighet.

JO har också uppmärksammat att vissa besvärsnämnders ordförande och medlemmar samtidigt är medlemmar eller suppleanter i flera nämnder. Vissa höga tjänstemän fungerar som ordförande eller medlemmar i andra systems pensionsnämnder, vilket innebär att de eventuellt fattar beslut i sådana personers besvärärenden vilkas ärenden har behandlats hos den anstalt där de har sin huvudbefattning. Även om nämnderna har infört specialarrangemang för att fördela ärendena på ett sådant sätt

att jävssituationer inte uppkommer, kan situationen enligt JO:s åsikt inte anses vara tillfredsställande. Förfarandet innebär nämligen att det i fråga om ett stort antal ärenden blir nödvändigt att beakta ordförandenas och medlemmarnas verksamhet i andra anstalter eller nämnder, vilket leder till att slumpmässigheten vid fördelningen av ärenden inte kan tryggas. JO har dessutom uppmärksammat att vissa tjänstemän verkar som besvärsnämnders medlemmar, dvs. som rättsskipare inom sådana områden av utkomstskyddet för vilka de har varit med om att bereda lagstiftningen. JO anser att den praxis som beskrivs ovan inte är ägnad att främja förtroendet för utkomstskyddets besvärssystem (dnr 274/2/01).

Statsrådet utnämnde i december 2002 besvärsnämndernas medlemmar för den treårsperiod som började år 2003. Därvid beaktades inte de synpunkter på medlemmarnas oberoende som framförs ovan.

Inspektionsverksamhet

Under verksamhetsåret inspekterade JO prövningsnämnden och olycksfallsnämnden, som är besvärinstanser i socialförsäkringsärenden. Under dessa inspektioner bekantade sig JO med nämndernas verksamhet samt tog reda på hur nämnderna motiverade sina beslut och hur långa deras behandlingstider var samt hur nämnderna i övrigt uppfyllde kraven på en rättvis rättegång.

Avgöranden

FOLKPENSIONSANSALTENS FÖRFARANDE VID PENSIONSJUSTERING

JO Paunio gav under verksamhetsåret beslut i ett ärende som gällde Folkpensionsanstaltens förfarande vid justering av felaktigt utbetalda pensioner. Folkpensionsanstalten gjorde år 1999 gjort en parallellkörning av folkpensioner och arbetspensioner, varvid det framgick att vissa förmånstagare hade fått antingen alltför stora eller alltför små pensioner. Med anledning av detta bad Folkpensionsanstalten pensionstagarna ge en utredning och beslutade utgående från den särskilt om åtgärderna i varje enskilt fall.

JO ansåg i sitt beslut att Folkpensionsanstalten i och för sig hade handlat lagenligt då den rättade de felaktiga pensionsutbetalningarna. Hon konstaterade emellertid att Folkpensionsanstalten på förhand borde ha gett mera information om saken. Många pensionstagare var till en början osäkra om och bekymrade för om de i fortsättningen skulle få sina pensioner utan avbrott och till samma belopp som förr. Tonfallet i de brev som Folkpensionsanstalten sände till förmånstagarna var inte förenligt med de krav som en god förvaltning ställer, lika litet som brevens tydlighet och begriplighet. Folkpensionsanstalten vidtog emellertid åtgärder för att rätta till de missförhållanden, brister och osakligheter som framkommit i förfarandet omedelbart efter att dessa påtalats eller Folkpensionsanstalten själv hade uppdagat dem.

JO Paunios beslut 20.12.2002, dnr 579/2/00

JO uppmärksammade dessutom Folkpensionsanstalten på ett missförhållande som framkommit i samband med ett klagomålsärendet som gällde justering av en felaktig pensionsutbetalning i ett enskilt fall. Fallet refereras nedan.

FOLKPENSIÖNSANSTALTENS ANSVAR FÖR SINA EGNA FEL

Klaganden berättade att Folkpensionsanstalten sedan år 1985 betalat en alltför liten pension till honom. Efter att ha kontrollerat saken och upptäckt felet betalade Folkpensionsanstalten i januari 2000 ett retroaktivt pensionsbelopp för tiden 1985–1999. På det retroaktiva pensionsbeloppet betalade klaganden drygt 3 500 mk skatt, vilket han ansåg att han skulle ha sluppit om Folkpensionsanstalten från första början betalat rätt pensionsbelopp. I ärendet väcktes också frågan om dröjsmålsförhöjning på det retroaktiva pensionsbeloppet. Folkpensionsanstalten hade inte betalat dröjsmålsförhöjning till klaganden eftersom dennes pensionsansökan hade blivit anhängig före 1.1.1986. Förfarandet baserades på folkpensionslagens 39 b § och på paragrafens ikraftträdelsebestämmelse.

JO Paunio konstaterade följande som sitt ställningstagande i ärendet.

Folkpensionsanstalten observerade felet i klagandens pension i samband med att den hösten 1999 justerade pensionerna. Enligt JO:s åsikt är en sådan justering på det hela taget en positiv åtgärd: överbetalda förmåner

återkrävs medan de som fått alltför små pensioner får dessa höjda retroaktivt.

Enligt JO:s uppfattning hade både Folkpensionsanstalten och skattebyrån handlat i enlighet med gällande bestämmelser när det gällde justeringen och de retroaktiva pensionsbeloppen. JO ansåg emellertid att den nuvarande tolkningen av bestämmelsen om dröjsmålsförhöjning på retroaktiv pension och den nuvarande tolkningen av ikraftträdelsebestämmelsen är oskälig, eftersom de som också annars längst har fått lida av myndighetens fel också blir utan dröjsmålsförhöjning. Enligt JO:s åsikt borde denna omständighet beaktas i samband med en totalöversyn av myndigheternas ansvar för förluster som deras fel åsamkar parter.

I sitt beslut underströk JO principen om att en part måste kunna lita på en myndighets lagakraftvunna beslut som han har inrättat sitt liv efter. I det aktuella fallet var det enligt JO:s åsikt framförallt fråga om hur en myndighet i praktiken ansvarar för sina fel. JO underströk vikten av att de ekonomiska konsekvenser kan beaktas som drabbar en förmånstagare till följd av retroaktiva förmånsutbetalningar som beror på en myndighets fel. En myndighets fel får inte leda till negativa ekonomiska konsekvenser för förmånstagarna. Myndigheten måste i samråd med förmånstagaren utreda konsekvenserna och anvisa förmånstagaren att utnyttja t.ex. de möjligheter att minska de negativa konsekvenserna som t.ex. skattelagstiftningen erbjuder. Myndigheten bör så långt som möjligt medverka till att förmånstagaren försätts i en situation motsvarande den som han skulle befinna sig i om felet inte hade begåtts.

En omständighet som från klagandens synpunkt försvårar utredningen av ärendet är att felets ekonomiska konsekvenser framträder genom ett beslut av en annan myndighet än den som har begått felet. Det är också problematiskt att uppskatta det slutliga beloppet av den ekonomiska förlust som felet orsakat. I fråga om beskattningen av den retroaktivt betalda pensionen framhöll JO att klaganden kan ansöka om skattelättnad i enlighet med 88 § i lagen om beskattningsförfarande.

JO meddelade Folkpensionsanstalten sin uppfattning för kännedom och uppmanade den att på nytt behandla klagandens ärende.

JO Paunios beslut 15.11.2002, dnr 2658/4/00

Folkpensionsanstalten meddelade 4.4.2003 att den var beredd att ersätta klaganden för det skattebelopp som

han varit tvungen att betala för sin retroaktiva pension. Däremot uppgav Folkpensionsanstalten, med hänvisning till den vedertagna tolkningen av folkpensionslagens bestämmelse om dröjsmålsränta, att den inte kan betala dröjsmålsränta till klaganden för den retroaktiva pensionen.

PENSIONSTAGARENS RÄTT ATT FÅ VETA NAMNET PÅ PENSIONSANSTALTENS SAKKUNNIGLÄKARE

Ömsesidiga Pensionsförsäkringsbolaget Ilmarinen meddelade klaganden endast initialerna på sin sakkunnigläkare som varit med om att fatta ett pensionsbeslut. Pensionsanstalten hänvisade i sin utredning till ett utlåtande som social- och hälsovårdsministeriet år 1997 gav dataombudsmannen. Därefter, dvs. 1.12.1999, hade lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (nedan offentlighetslagen) trätt i kraft. I ett 15.2.2001 daterat utlåtande till biträdande justitiekanslern meddelade ministeriet som sin ståndpunkt att en part samt partens representant och ombud har rätt att efter pensionsanstaltens beslut få veta namnet på den sakkunnigläkare som deltagit i avgörandet av pensionsärendet.

JO Paunio konstaterade följande som sitt ställningstagande.

Offentlighetslagen ger inte något uttryckligt svar på frågan om de personers identitet skall avslöjas som i en handläggningspromemoria uppträder under initialer. Vid tolkningen av offentlighetslagen är det emellertid skäl att beakta grundlagens offentlighetsprincip. Genom att offentligheten tryggas i tillräcklig utsträckning skapas förutsättningar för individens medbestämmande och påverkansmöjligheter och likaså för övervakning och kritik av maktutövning samt av myndigheternas verksamhet. Enligt JO:s åsikt är offentlighetslagens utgångspunkt öppenhet och offentlighet. Omständigheter som eventuellt berättigar till avvikelse från offentlighetsprincipen skall tolkas snävt. Förtroendet för den offentliga maktutövningen kan ökas genom öppenhet. Detta förutsätter i sin tur att de som utövar offentlig makt uppträder under sina egna namn.

JO ansåg att den som ansöker om pension primärt har rätt att få veta namnet på en sakkunnigläkare som har deltagit i avgörandet av hans ärende, liksom även

namnen på alla andra som har deltagit i avgörandet. JO underströk också att hinder för denna rätt inte får läggas heller i praktiken.

Vidare ansåg JO att om en pensionsanstalt vederbörligen motiverar sitt beslut har sökanden inget behov av ytterligare upplysningar i ärendet. Den serviceprincip som hör till en god förvaltning innebär emellertid enligt JO: s uppfattning att sökanden har möjlighet att diskutera och få information om det beslut som har givits honom. Kontaktperson från pensionsanstaltens sida är i första hand den handläggare som nämns vid namn i pensionsbeslutet. JO framställde dessutom att pensionsanstalterna i sina beslut meddelar namnet på en läkare som svarar på frågor om den medicinska bedömningen av sökandens ärende. Detta vore ett sätt att öka förtroendet för pensionsanstaltens beslutsfattande. JO erinrade om att läkarledamöternas namn numera framgår av besvärinstansernas beslut.

JO meddelade Pensionsförsäkringsbolaget Ilmarinen sin uppfattning för kännedom.

JO Paunios beslut 11.3.2002, dnr 1084/4/00

SÖKANDENS RÄTT ATT FÅ ETT MOTIVERAT BESLUT AV PRÖVNINGSNÄMNDEN

Enligt JO Paunios iakttagelser hade prövningsnämndens beslutsmotiveringar inte utvecklats på önskat sätt trots att hon hade uppmärksammat saken redan i sitt beslut 31.12.1996. Av denna anledning bad hon 26.9.2000 nämnden utreda om personalen hade fått utbildning för att förbättra beslutsmotiveringarna, vilka arbetsarrangemang som gjorts inom nämnden i detta syfte samt vilka mål nämnden i detta avseende hade uppställt för sin egen verksamhet.

Prövningsnämnden hade på sina avslagsbeslut gällande invaliditetspensioner och individuella förtidspensioner tillämpat ett förfarande som innebär att Folkpensionsanstalten överklagade beslut bifogas prövningsnämndens beslut. I prövningsnämndens beslut hänvisas till samma avslagsgrunder som i den första instansens beslut. Enligt prövningsnämndens utredning är orsaken till detta förfarande det stora antalet besvärssärenden samt strävan att inrikta resurserna på prövning av egentliga besvärssärenden. Prövningsnämnden uppger att den i sådana

ärendegrupper där motiveringarna till Folkpensionsanstaltens beslut inte alltid har framgått lika klart, har motiverat sina beslut mera utförligt. Bostadsbidragsärendena utgör en sådan grupp.

JO konstaterade i sitt beslut med anledning av ärendet att enligt 21 § 2 mom. i Finlands grundlag har var och en rätt att få ett motiverat beslut i sitt ärende. Denna rätt skrevs in i vår regeringsform redan år 1995. Också i förvaltningsprocesslagens 53 § föreskrivs att beslut skall motiveras. Beslutsmotiveringen är viktig framförallt med tanke på parternas rättssäkerhet. En part måste få veta vilka omständigheter som har lett till ett avgörande som berör honom. Motiveringen är viktig också för att parten skall kunna utnyttja sin rätt att söka ändring.

Enligt JO:s uppfattning kan en hänvisning till den första instansens motivering göras i sådana fall då besvärinstansen har samma uppfattning om motiveringen som den första instansen. Hon konstaterade emellertid att besvärinstansen skall ta ställning till alla nya påståenden och alltid motivera sina ställningstaganden. JO uppmärksammade dessutom den omständigheten att den högsta instansens beslut och motivering i socialtrygghetsärenden har en särskild betydelse för parten, eftersom beslutet är avgörande för hans eller hennes sociala trygghet. Den högsta instansens avgöranden styr också de lägre instansernas beslutsfattande.

Enligt utredningen var prövningsnämndens genomsnittliga behandlingstid 4 månader 6 dagar år 2000. År 2001 var den genomsnittliga behandlingstiden 5 månader 19 dagar. År 2002 hade den genomsnittliga behandlingstiden stigit till 7 månader. Eftersom vederbörligen motiverade beslut är mera tids- och resurskrävande än beslut som inte motiveras, är det enligt JO:s åsikt skäl att finna en balans mellan å ena sidan tillräckligt detaljerade besluts-motiveringar och å andra sidan skäliga behandlingstider. Besvärinstansen bör emellertid ha tillräckliga resurser för att kunna ge individuellt motiverade beslut inom en skälig tid. Eftersom utkomstskyddsärenden gäller enskilda människors grundläggande försörjning är det särskilt viktigt att dessa ärenden behandlas snabbt. Det är skäl att skapa sådana förutsättningar för besvärssystemet i utkomstskyddsärenden att kraven på en snabb behandling och en rättvis rättegång kan tillgodoses.

JO anser att prövningsnämndens beslutsmotiveringar har utvecklats i en positiv riktning, även om de ytterligare kan utvecklas. Dessutom konstaterar hon att nämnden först under de senaste åren har börjat skriva individuella

beslutsmotiveringar och att utvecklingen av nämndens arbetssätt i detta avseende varit tämligen långsam. Sådan personalutbildning som är väsentlig för en ändring av arbetsmetoderna har också inletts i ett tämligen sent skede.

JO meddelade för kännedom prövningsnämnden sin uppfattning enligt vilken nämnden i sin verksamhet skall beakta grundlagens krav på en rättvis rättegång.

JO Paunios beslut 28.6.2002, dnr 2026/2/00

BEHANDLING AV OCH BESLUT I TRAFIKSKADEÄRENDEN

Klaganden uppgav att Trafikförsäkringscentralen inte för honom hade klargjort skillnaden mellan å ena sidan vård-åtgärder som avses i trafikförsäkringslagen och å andra sidan sådana rehabiliteringsåtgärder som avses i lagen om rehabilitering som ersätts enligt trafikförsäkringslagen (rehabiliteringslagen). Centralen hade enligt klaganden givit honom en felaktig besvärundervisning samt till en början beviljat ersättning för fysikalisk vård med sedermera vägrat betala ersättning utan att motivera sitt avslag.

JO Paunio konstaterade följande i sitt ställningstagande.

Klaganden hade råkat ut för en trafikolycka år 1979. Därefter hade han fått flera ersättningsbeslut. I sitt avgörande behandlade JO händelseförloppet fr.o.m. februari 1995. JO ansåg att den gränsdragning mellan trafikförsäkringslagen och rehabiliteringslagen som klaganden nämnde aktualiserades först efter att klaganden fört ärendet till tingsrätten som gav sitt avgörande i april 1997. Centralen hade enligt vad den själv uppgav under hela behandlingen avgjort klagandens ansökningar med stöd av trafikförsäkringslagen. JO ansåg att centralen inte före tingsrättens ovan nämnda avgörande hade någon skyldighet att aktivt informera klaganden om skillnaderna mellan de nämnda lagarna. JO ansåg emellertid att en omständighet som hade kunna orsaka förvirring var att centralen i de brev som den sände till klaganden år 1995 två gånger hade använt benämningen rehabilitering på den fysikaliska vården.

Enligt JO:s uppfattning borde centralen också ha givit klaganden ett med vederbörlig besvärundervisning försett, motiverat beslut på de yrkanden som klaganden framställde i slutet av år 1995. Centralen hade nämligen i ett

brev meddelat klaganden att den skulle inhämta trafikskadenämndens utlåtande innan den betalade ut ersättningar eller gav något beslut i ärendet. Efter att ha fått trafikskadenämndens utlåtande hade centralen emellertid endast med ett brev returnerat klagandens ersättningsyrkanden.

JO ansåg att centralens förfarande var felaktigt också till den del som den uppgav att den ett antal gånger hade ersatt klaganden för fysikalisk vård för att få tillstånd en godvillig uppgörelse, trots att centralen ansåg att det inte kunde påvisas några av trafikskadan föranledda medicinska grunder för ersättningen. Enligt JO:s åsikt var förfarandet förenat med risker för enhetligheten i ersättningspraxis. En omständighet som ökar förfarandets klandervärdhet är att centralen uttryckligen förväntas förenhetliga ersättningsverksamheten.

JO ansåg att centralens motivering av ersättningsbeslutet gällande fysikalisk vård var alltför knapphändig. De fakta och slutsatser som framfördes i motiveringen uppfyllde emellertid minimikraven i lagen om förvaltningsförfarande. JO framhöll som sin uppfattning att enbart en hänvisning till en tillämpad lag inte räcker utan att beslutet dessutom borde redogöra för innehållet i den tillämpade rättsnormen eller åtminstone hänvisa till den.

Klagandens ersättningsärende behandlades också i försäkringsdomstolen, som i sitt beslut bl.a. överförde klagandens ärende enligt rehabiliteringslagen till Trafikförsäkringscentralen för behandling i första instans.

Centralen upptog emellertid inte ärendet till behandling eftersom det enligt dess uppfattning inte förelåg något rehabiliteringsbehov i ärendet. JO kritiserade centralens förfarande och ansåg att centralen med anledning av försäkringsdomstolens beslut ovillkorligen borde ha behandlat ärendet som ett sådant rehabiliteringsinitiativ som avses i rehabiliteringslagens 11 § samt ge ett motiverat beslut i ärendet.

JO meddelade Trafikförsäkringscentralen sin uppfattning för kännedom och uppmanade den att på vederbörligt sätt behandla det ärende som försäkringsdomstolen överfört till den. Dessutom uppmanade hon centralen att på nytt behandla de av klagandens yrkanden som centralen inte vederbörligen hade avgjort. JO bad centralen senast 28.2.2003 meddela vilka åtgärder den hade vidtagit med anledning av JO:s beslut.

JO Paunios beslut 17.12.2002, dnr 899/4/00

Trafikförsäkringscentralen meddelade 7.3.2003 att den hade givit klaganden ett 5.3.2003 daterat ersättningsbeslut med stöd av lagen om rehabilitering som ersätts enligt trafikförsäkringslagen. Samtidigt meddelade centralen att den i sin ersättningsverksamhet kommer att beakta de bristfälligheter som justitieombudsmannen påtalar i sitt beslut. Dessutom meddelade centralen att den kommer att uppmärksamma motiveringen av ersättningsbesluten samt ge akt på att ersättningsverksamheten sköts enligt enhetliga och korrekta principer.

BARNS RÄTTIGHETER

Allmän översikt

I avsnittet om barns rättigheter behandlas laglighetsövervakningsärenden som har samband med förverkligandet av barns rättigheter. Enligt grundlagens 6 § 3 mom. skall barn bemötas som jämlika individer och de skall ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Konventionen om barnets rättigheter har en central betydelse i detta sammanhang. Av den följer t.ex. att det allmänna skall prioritera barnens bästa vid alla åtgärder som rör barn (art. 3).

Merparten av klagomålen som gäller barn har på ett eller annat sätt samband med vårdnadstvister och tvister om umgängesrätt eller med barnskyddsmyndigheternas åtgärder. Föräldrarna är t.ex. missnöjda med utredningar som socialmyndigheterna på begäran av domstolar har gjort inför rättegångar eller också är de missnöjda med att barn har blivit omhändertagna. De till denna grupp av ärenden hörande klagomålen riktar sig sålunda oftast mot socialvårdsmyndigheterna. Barns rättigheter aktualiseras visserligen i någon mån också i klagomål mot hälso- och sjukvårdsmyndigheternas, undervisningsmyndigheternas, domstolarnas och polisens förfarande. Också klagomål mot andra myndigheter förekommer. Barnärenden kan sålunda ha samband även med andra grupper av ärenden. Ärenden som främst gäller barns särställning har emellertid sammanställts i detta avsnitt. Avgöranden som gäller t.ex. barndagvård refereras i avsnittet om socialvård, eftersom det i den kategorin av ärenden framförallt är fråga om föräldrarnas rätt till dagvård från det allmännas sida.

Ärenden som gäller barns rättigheter avgörs av JO *Pau-nio*. Huvudföredragande är justitieombudsmannasekreterare *Kirsti Kurki-Suonio*.

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN AV BARNS RÄTTIGHETER

Under verksamhetsåret avgjordes sammanlagt 112 ärenden som hörde till denna ärendegrupp. Antalet framgår inte av statistiken över justitieombudsmannens verksamhet, eftersom denna utgår från de myndigheter som klagomålen riktas mot. Antalet ärenden som gäller barns rättigheter bygger på en sammanställning av

dessas avgöranden inom de ärendegrupper som berör olika myndigheter. Drygt 11 % av avgörandena ledde till anmärkningar för lagstridigt förfarande eller till att justitieombudsmannen meddelade sin uppfattning i klandrande eller handledande syfte. En orsak till att dessa avgöranden var relativt få till antalet är att medborgarna ofta vänder sig till justitieombudsmannen trots att deras vårdnadsärenden eller ärenden som gäller omhändertagande samtidigt behandlas vid en allmän domstol eller vid en förvaltningsdomstol. Eftersom justitieombudsmannen inte kan bestämma hur myndigheterna skall avgöra ärenden och inte heller annars kan påverka avgörandet av ärenden som är anhängiga hos dem, befattar sig justitieombudsmannen i allmänhet inte med sådana ärenden.

Det mest omfattande och från allmän synpunkt viktigaste avgörandet under verksamhetsåret gällde de i statens skolhem placerade barnens grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter. JO tog på eget initiativ upp ärendet till prövning efter att 11.10.2000–17.10.2001 ha inspekterat alla statens skolhem. Justitieombudsmännen har regelbundet inspekterat skolhemmen och övriga vårdinrättningar, såsom framgår av de tidigare verksamhetsberättelserna. De senaste omfattande inspektionsronderna som omfattade skolhemmen gjordes år 1981 samt åren 1992 och 1993. Justitieombudsmännen har i flera fall uppmärksammat inrättningarnas säkerhet, trivsel och isoleringspraxis.

År 2001 beslöt nuvarande JO på basis av sina inspektioner undersöka hur barns grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter respekteras. Hon bedömde sålunda t.ex. inrättningarnas isoleringspraxis utgående från barnens grundläggande rättigheter. Med samma utgångspunkt bedömde hon också speciellt intensiva vårdperioder samt drogtest i anslutning till missbrukarvården. Beslutet innehåller vidare iakttagelser om barnens rättigheter i samband med hälso- och sjukvård samt om myndigheternas övervakning av skolhemmens verksamhet, med barnens rättigheter som utgångspunkt. Avgörandet refereras närmare nedan på s. 148 (dnr 3170/2/01).

JO uppmärksammade framförallt ett handikappat barns grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter i sitt avgörande som gällde bl.a. rätten till rehabilitering (dnr 1846/4/00 och 1812/4/00). Också dessa avgöranden refereras nedan på s. 146.

JO tog ställning också till en rättegång som gällde vårdnad om barn och umgängesrätt samt till verkställighetsfrågor. Hon ansåg t.ex. att en utredning som en grundtrygghetsnämnd hade lämnat in till tingsrätten var alltför knapphändig men dock tillräcklig med beaktande av ärendets brådskande natur och barnets intresse. Till utredningen hade fogats ett utlåtande av en psykiater som vårdat barnet. Utlåtandet var mera omfattande och utförligt än den egentliga utredningen. Enligt JO:s uppfattning hade domstolen sålunda tillgång till ett material som kunde läggas till grund för ett självständigt avgörande (dnr 795/4/00). Nedan på s. 145 redogörs närmare för ett ställningstagande som också gäller socialmyndigheternas utredning för en rättegång gällande vårdnad om barn och umgängesrätt samt bl.a. utredning av barnets åsikt (dnr 737/4/00).

Frågor om utredning av barns åsikt eller hörande av barn föranledde också vissa andra ställningstaganden. I ett fall hade en familjerådgivning underlåtit att enligt en domstols förordnande höra barnen och ta reda på vad de verkligen ansåg i ett ärende som gällde verkställighet av umgängesrätt, eftersom rådgivningen ansåg att barnen tog skada av ständiga utfrågningar och undersökningar. JO ansåg det i och för sig vara viktigt att domstolen får veta vad sakkunniga anser om undersökningarnas eventuella skadeverkningar, men hon uppmärksammade familjerådgivningen på att ställningstaganden som lämnas in till en domstol måste motiveras (dnr 2155/4/00). BJO Rautio avgjorde ett klagomål i ett ärende där tingsrätten hade hört en 14-årig pojke i ett vårdnadsärende som gällde honom. BJO konstaterade som sin uppfattning att domstolen i sitt avgörande i enlighet med förordningen angående vårdnad om barn och umgängesrätt borde ha nämnt av vilka vägande skäl det var nödvändigt att höra barnet. Enligt BJO:s uppfattning hade tingsdomaren emellertid inte överskridit sin prövningsrätt då han beslöt höra barnet i rätten (dnr 2432/4/00).

För ett verkställighetsförfarande hade förordnats en medlare som till sin medlingsrapport fogat en barnskyddsanmälan. BJO ansåg att det med tanke på verkställighetsavgörandet inte var nödvändigt att foga en barnskyddsanmälan till rapporten. Medlarens förfarande var emellertid inte lagstridigt (dnr 2654/4/00). Nedan på s. 143 redogörs närmare för ett ställningstagande som gäller en myndighets råd till motparten i ett klagomålsärende om mänskliga rättigheter, i samband med rättegångar som gällde vårdnad om barn och umgängesrätt samt verkställighet av umgängesrätt (dnr 2442/4/99). JO tog i sitt avgörande ställning till en vårdnadshavares rätt att ta del av patienthandlingarna om sitt barn (888/4/00). Avgörandet refereras nedan på s. 147.

Inspektionsverksamhet

I berättelsen för år 2000 refereras BJO Paunios beslut om ensamkommande flyktingbarns rättigheter (dnr 2822/2/99, s. 218–221). I det sammanhanget redogörs bl.a. för inrikesministeriets med anledning av beslutet givna utredning om behandlingstiderna för barns asylansökningar, som enligt vad ministeriet uppger blir kortare tack vare de reformer som genomförts. I anslutning härtil bad JO på eget initiativ 13.11.2002 inrikesministeriet ge ett nytt utlåtande och en utredning om behandlingstiderna för ensamkommande barns asylansökningar och denna gång också om behandlingstiderna för ärenden som gäller återförening av familjer. Ministeriet gav utlåtandet 23.12.2002 med en bifogad utredning. JO diskuterade frågan också med personalen och representanter för barnen vid familjegrupphemmet i Stensvik, i samband med att hon 4.12.2002 inspekterade detta familjegrupphem för flyktingbarn som har kommit ensamma till Finland och fått uppehållstillstånd här.

Under verksamhetsåret inleddes också inspektioner i syfte att undersöka vilka åtgärder som vidtas för att förebygga att vårdnadstvister och tvister om umgängesrätt tas upp till domstolsbehandling. Inspektionerna inriktas på den medling i familjeärenden som kommunerna ordnar och övervakar, på medlingen i ärenden som gäller vårdnad och umgängesrätt samt på verkställigheten av sådana beslut. Den första inspektionen gjordes hos Helsingfors stads socialverk 6.11.2002. Genom inspektionerna utreds dessutom vilka möjligheter kommunerna har att ordna övervakade sammanträffanden med barn.

Avgöranden

RÅDGIVNING TILL EN KLAGANDES MOTPART

En person hade anfört klagomål till Europeiska kommissionen för mänskliga rättigheter i ett ärende som gällde vårdnad och umgängesrätt. En överinspektör vid social- och hälsovårdsministeriet biträdde utrikesministeriet med att på Finlands regerings vägnar ge ett bemötande. För beredningen av ärendet skaffade överinspektören hos en hälsovårdscentral kopior av klagandens patienthandlingar.

Klaganden hade också i Finland inlett en rättegång om verkställighet av ett beslut om vårdnad och umgängesrätt. Barnets mors advokat tog kontakt med social- och hälsovårdsministeriet och bad att få tillgång till de utredningar som ministeriet inhämtat för behandlingen av klagomålet rörande mänskliga rättigheter, eftersom utredningarna kunde ha betydelse också vid rättegångar i hemlandet. Överinspektören svarade advokaten skriftligen att begäran om utlämnande av handlingarna hade överförts till utrikesministeriet för behandling. Överinspektören konstaterade också att enligt de utredningar som ministeriet inhämtat borde barnets mor anhålla om en ny medling i ärendet och om en ny utredning från socialnämnden.

JO Paunio konstaterade följande om överinspektörens förfarande.

De handlingar som överinspektören skaffade var sekretessbelagda enligt socialvårdslagens 57 § 1 mom. och även enligt 1 § 1 mom. 2 a punkten i förordningen innefattande vissa undantag i fråga om allmänna handlingars offentlighet. Överinspektören hade inte avslöjat uppgifter om klagandens hälsotillstånd och inte heller att uppgifterna framgick av patienthandlingarna. Av överinspektörens meddelande framgick emellertid indirekt att de utredningar som var ofördelaktiga för klaganden. Enligt JO:s uppfattning var det tolkbart om uppgifterna kunde anses vara en sådan enskild hemlighet som avses i socialvårdslagens 57 § och som inte fick yppas för utomstående. JO ansåg sålunda att överinspektören inte hade brutit mot sin tystnadsplikt.

Det måste emellertid beaktas att aktsamhetsplikten enligt 3 § i personregisterlagen som var i kraft vid händelsestidpunkten gällde såväl den registeransvarige som den till vilken den registeransvarige hade lämnat personuppgifter. Enligt bestämmelsen skulle dessa förfara så att den registrerades personliga integritet, intressen eller rättigheter inte otillbörligt kränktes. Klagandens patienthandlingar måste anses vara känsliga personuppgifter som lämnats ut ur ett personregister. BJO ansåg att överinspektören kränkte klagandens intresse då han i brevet hänvisade till de av ministeriet inhämtade utredningar som innehöll sekretessbelagda personuppgifter om klaganden.

För att bedöma om detta skedde på så sätt otillbörligt som avsågs i lagen måste barnets intresse tas i beaktande. Enligt artikel 3 i FN:s konvention om barnets rättigheter skall vid alla åtgärder som rör barn, vare sig

de vidtas av offentliga eller privata välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, barnets bästa komma i främsta rummet. I detta fall skulle klagandens rätt till integritetsskydd vägas mot de åtgärder som krävdes för att trygga barnets intresse.

Enligt barnskyddslagens (683/1983) 40 § skall den som är anställd inom social- och hälsovården och som i sitt uppdrag har fått vetskap om att ett barn är i uppenbart behov av familje- och individinriktat barnskydd, utan dröjsmål anmäla detta till socialnämnden. Bestämmelsen har vanligen tolkats så att de personer som nämns i lagrummet är skyldiga att göra anmälan, utan hinder av sekretessbestämmelserna.

JO konstaterade att med beaktande av barnets intresse bör bestämmelserna om anmälningsskyldighet inte tolkas snävt. Enligt barnskyddslagens 2 § 2 mom. är syftet med lagen att barnet under alla förhållanden skall få en sådan vård som avses i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt. Enligt 14 § i den sistnämnda lagen kan socialnämnden göra ett ärende som gäller vårdnad om barn eller umgängesrätt anhängigt vid en domstol. Av denna anledning skall en barnskyddsanmälan göras också i det fall att vårdnads- och umgängesrättsarrangemangen äventyrar eller inte tryggar barnets hälsa eller utveckling.

Enligt JO:s uppfattning borde överinspektören sålunda ha gjort en barnskyddsanmälan om han ansåg att barnets intresse krävde det. I det sammanhanget borde inspektören också ha kunnat överlämna de för bedömning av barnets intresse nödvändiga uppgifterna till socialmyndigheten. Den socialmyndighet som mottagit anmälan skall överväga vilka åtgärder barnskyddsanmälan föranleder. JO anser det inte det vara godtagbart att överinspektören i stället för att göra en anmälan gav ombudet för klagandens motpart ett skriftligt råd och hänvisade till de utredningar som ministeriet inhämtat. Dessa utredningar innehöll sekretessbelagda personuppgifter om klaganden. Med stöd av det som anförs ovan anser JO att överinspektören grundlöst hade kränkt klagandens intresse och att han sålunda hade brutit mot den aktsamhetsplikt som avses i personregisterlagens 3 §.

Enligt JO:s uppfattning handlade överinspektören också i strid med de krav på opartiskhet och objektivitet som hörde samman med hans tjänsteställning då han i sitt brev hänvisade till att de utredningar som ministeriet inhämtat kunde ha betydelse vid en rättegång som gällde vårdnaden om klagandens barn samt umgängesrätten.

JO meddelade överinspektören sin uppfattning för kännedom.

JO Paunios beslut 28.1.2002, dnr 2442/4/99

UTREDNING OM VÅRDNAD OCH UMGÅNGESRÄTT SAMT EN PARTS RÄTT ATT FÅ UPPGIFTER

Klaganden ansåg att socialarbetare som var underställda Kuusamo grundtrygghetsnämnd hade gjort upp och till tingsrätten lämnat in en bristfällig och ensidig utredning i ett ärende som gällde klagandens barns boende samt umgängesrätten. Klagandens barn, som vid den aktuella tidpunkten var 8 och 10 år, hade enligt vad klaganden uppgav inte hörts. I utredningen konstaterades att "flera privatpersoner hade varit i kontakt med socialarbetaren i ärenden som gällde barnen". Socialarbetaren vägrade emellertid berätta för klaganden vilka som tagit kontakt och vad de sagt.

Socialarbetarna uppgav i sin utredning till justitieombudsmannen att de inte direkt hade frågat barnen hos vilkendera föräldern de ville bo, eftersom socialarbetarna ansåg att det var onödigt att pressa barnen med en sådan direkt fråga och sålunda eventuellt förvärra deras lojalitetskonflikt i förhållande till de tvistande föräldrarna. Socialarbetarna hade emellertid gjort observationer om barnen hos båda föräldrarna och samtalat med barnens lärare.

JO Paunio konstaterade i sitt avgörande i fråga om den utredning som socialmyndigheten lämnat in till domstolen för det första att socialarbetarna i ett fall som detta hade prövningsrätt när det gällde beslutet att höra barnen. Av utredningen borde emellertid ha framgått varför det inte ansågs motiverat att redogöra för barnens åsikt i utredningen. I utredningen borde enligt JO:s åsikt, men beaktande av klagandens ansökan, ha bedömts också förutsättningarna för att barnen flyttade till klaganden. Detta alternativ kunde domstolen inte ta ställning till på basis av utredningen. Om det i ärendet inte tillmättes någon betydelse att "flera personer tagit kontakt" borde detta inte heller ha nämnts i utredningen. Om dessa kontakter tillmättes betydelse borde det enligt JO:s åsikt ha framgått vad de handlade om.

I fråga om yppandet av oregistrerade uppgifter konstaterade JO följande.

Vilka rättigheter en part har när det gäller att få uppgifter ur handlingar och jämförbara registrerade uppgifter framgår av 19 § i lagen om allmänna handlingars offentlighet samt av 11 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (nedan offentlighetslagen), som ersatte den först nämnda lagen 1.12.1999. Den bestämmelse om klientens rätt att få uppgifter som till den sista december 2000 ingick i socialvårdslagens 40 § 3 mom. gällde handlingar och annat material som en socialmyndighet förfogade över. Enligt 11 § i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (812/2000, nedan klientlagen) som trädde i kraft den 1 januari 2001, bestäms klientens rätt att i egenskap av part få uppgifter om och ta del av en handling som gäller klientens själv, enligt offentlighetslagens 3 kap. Offentlighetslagens 3 kap. gäller rätten att ta del av en handling. Enligt klientlagens 19 § skall vad som föreskrivs om upphörande i fråga om handlingssekretess i offentlighetslagen och i klientlagen tillämpas även på information som omfattas av tystnadsplikt.

Den rätt att få uppgifter som en socialvårdsklient har på grund av sin partsställning gällde och gäller sålunda fortfarande endast handlingar och andra registrerade uppgifter. Varken i dessa eller i andra lagar finns bestämmelser om en parts rätt att ta del av oregistrerade uppgifter.

Enligt offentlighetslagens 10 § får uppgifter om en sekretessbelagd handling lämnas ut endast om så särskilt bestäms i denna lag. I regeringens proposition med förslag till offentlighetslagen (RP 30/1998 rd) konstateras i detta sammanhang att bestämmelser som berättigar en myndighet att lämna ut uppgifter är lagens 11 § (en parts rätt att ta del av en handling), 12 § (rätt att ta del av en handling som gäller en själv) samt 7 kap. 26–31 §. I lagens 7 kap. föreskrivs om undantag från och upphörande av sekretess. Enligt 7 kap. 26 § kan en myndighet lämna ut uppgifter ur en sekretessbelagd handling bl.a. om i lag har tagits in uttryckliga bestämmelser om rätten att lämna ut eller få uppgifter eller när sekretessplikt har föreskrivits till skydd för någons intressen och denne samtycker till att uppgifter lämnas ut. Enligt lagens 32 § gäller vad som i 7 kap. bestäms om sekretessbelagda handlingar och om upphörande av sekretess i tillämpliga delar även en uppgift för vilken tystnadsplikt gäller.

Enligt JO:s åsikt kan en socialmyndighet sålunda med beaktande av offentlighetslagens 11, 26 och 32 § yppa också oregistrerade sekretessbelagda uppgifter för en part, om detta inte strider mot barnets intresse eller mot ett synnerligen viktigt allmänt eller enskilt intresse.

Enligt 12 § 2 mom. i Finlands grundlag är handlingar och upptagningar som innehas av myndigheterna offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. Denna bestämmelse ger uttryck för en grundläggande princip i vår rättsordning, dvs. offentligheten i myndigheternas verksamhet. Enligt offentlighetslagen 3 § syftar rätten till information samt myndigheternas skyldigheter till öppenhet och en god informationshantering i myndigheternas verksamhet samt bl.a. till att ge enskilda människor och sammanslutningar möjlighet att bevaka sina rättigheter och intressen. Offentlighetsprincipen förverkligas bl.a. genom en parts rätt att få uppgifter. I offentlighetslagens 17 § föreskrivs dessutom att när en myndighet utför sina uppgifter i enlighet med lagen skall den se till att möjligheterna att få information om dess verksamhet inte utan saklig och laga grund begränsas mer än vad som är nödvändigt för det intresse som skall skyddas och att de som begär information bemöts jämlikt.

JO konstaterade sålunda som sin uppfattning att det i syfte att främja partsoffentligheten är motiverat att ge parter också sådana oregistrerade uppgifter som kan eller har kunnat påverka behandlingen av ett ärende, om det inte strider mot barnets intresse eller mot ett synnerligen viktigt allmänt eller enskilt intresse att lämna ut uppgifterna. JO anser emellertid att socialarbetaren inte förfor lagstridigt då han vägrade uppge vilka privatpersoner som hade tagit kontakt och vad de sagt.

JO Paunios beslut 30.4.2002, dnr 734/4/00

ETT HANDIKAPPAT BARN RÄTT TILL UNDERVISNING OCH REHABILITERING

I norra Kymmeneregionen hade det varit speciellt svårt att ordna talterapi för alla behövande, gravt handikappade barn. Folkpensionsanstaltens (nedan FPA) byrå i Kuusankoski hade beslutat ett barn skulle ges talterapi, som dock inte hade kunnat ordnas. FPA hade inte förnyat sitt tidigare avtal med en talterapeut, eftersom anstalten ansåg priset på tjänsterna vara alltför högt. Enligt 7 § 2 mom. i förordningen om rehabilitering som ordnas av FPA (1161/1991) skall serviceproducenten ersättas för de behövliga och skäligen kostnaderna för rehabiliteringen.

JO Paunio ansåg att FPA under år 2000 inte hade uppfyllt sin lagstadgade skyldighet att ordna rehabilitering. Hon beaktade att det var fråga om ett barn som befann sig i

ett viktigt skede av talinläringen. Vidare beaktade hon att FPA hade uppfyllt sin i förordningen angivna skyldighet att hålla kostnaderna på en skälig nivå. FPA hade också på olika sätt försökt lösa problemet med bristen på talterapijänster i norra Kymmeneregionen. År 2001 började barnet få den rehabilitering som det hade rätt till och behövde. Ärendet föranledde inga andra åtgärder från JO:s sida än att hon meddelade FPA sin uppfattning för kännedom.

JO Paunios beslut 14.5.2002, dnr 1846/4/00

Föräldrarna till ett i Kervo bosatt barn med inlärnings- och svårigheter klagade hos justitieombudsmannen över den hälso- och sjukvård, rehabilitering och undervisning som ordnats för barnet.

Av den utredning som inhämtats i ärendet drog JO Paunio slutsatsen att det förekom problem i informationsgången och uppgiftsfördelningen inom stadens hälso- och sjukvård. Problemen yttrade sig framförallt så att en sådan rehabiliteringsplan som avses i 5 § i förordningen om medicinsk rehabilitering hade gjorts upp först år 2001, trots att barnets inlärnings- och svårigheter hade diagnostiserats och rehabilitering första gången givits redan år 1995.

Enligt 17 § i lagen om grundläggande utbildning skall för ett barn som skall få specialundervisning göras upp en individuell plan för hur undervisningen skall ordnas. Enligt utbildningsstyrelsens föreskrifter skall specialundervisningen regelbundet utvärderas. Enligt vad som utretts hade den för barnet upprättade planen inte utvärderats under det läsår då barnet efter undervisning enligt en anpassad läroplan hade börjat få allmän undervisning och väntade på en plats i en annan skolas specialundervisningsklass. JO uppmärksammade också att man i den individuella undervisningsplanen bättre kunde ha beaktat den multiprofessionella sakkunskapen samt möjligheterna till samarbete mellan undervisningen och hälsovården, på det sätt som avses i förarbetena till lagen om grundläggande utbildning samt i utbildningsstyrelsens föreskrifter.

Eftersom planeringsföreskrifterna inte innehöll några tidsfrister och inte heller några närmare bestämmelser om multiprofessionellt samarbete ansåg JO att man inte hade handlat lagstridigt i ärendet och inte heller försummat sina skyldigheter. JO meddelade emellertid Kervo stad sin uppfattning för kännedom.

JO underströk att barn med stöd av grundlagens 6 § 3 mom. har rätt till positiv särbehandling och dessutom att barn med speciella inlärningssvårigheter behöver stöddåtgärder för att kunna utnyttja sin rätt till grundläggande utbildning enligt grundlagens 16 § 1 mom. I detta sammanhang beaktade JO också artikel 23 i konventionen om barnets rättigheter, enligt vilken handikappade barns särskilda behov skall beaktas. Vidare uppmärksammade JO den omständigheten att ansvaret för att ett handikappat barns rättigheter tillgodoses inte enbart vilar på barnets föräldrar eller vårdnadshavare. Enligt JO:s uppfattning kan det allmänna uttryckligen genom att göra upp sådana planer som lagen förutsätter och följa upp planerna säkra att ett barns grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter tillgodoses så som föreskrivs i grundlagens 22 §.

JO Paunios beslut 12.12.2002, dnr 1812/4/00

VÅRDNADSHAVARENS OCH EN BARNPATIENTS RÄTT ATT FÅ UPPGIFTER OM UNDERSÖKNINGAR

Klaganden kritiserade överläkaren och en specialistläkare vid Åbo universitetscentralsjukhus barnpsykiatriska enhet för deras förfarande i samband med att klagandens barn undergick en barnpsykiatrisk undersökning. Klaganden bad justitieombudsmannen undersöka bl.a. om de som undersökte barnen handlade lagenligt då de begränsade klagandens, som var ensam vårdnadshavare, rätt att få uppgifter om de barnpsykiatriska undersökningarna samt om de anteckningar som gjordes i patienthandlingarna.

Av utredningen framgick att de psykiatriska undersökningarna av barnen, som var födda 1987 och 1989, inleddes vid Åbo universitetscentralsjukhus barnpsykiatriska enhet efter att Åbo stads socialcentral i februari 1999 hade bett att barnens psykiska status skulle undersökas. I sin remiss bad socialcentralen också att det skulle utredas vilka åtgärder och stödformer som bäst kunde stödja barnens sunda utveckling. Överläkaren vägrade ge klaganden kopior av patienthandlingarna för det första eftersom det fanns skäl att anta att barnen, om de tillfrågats, skulle ha förbjudit utlämnande av uppgifterna till modern och för det andra eftersom det skulle ha inverkat negativt på de pågående barnpsykiatriska undersökningarna om uppgifterna lämnats ut.

JO Paunio konstaterade bl.a. följande i sitt avgörande.

En vårdnadshavares eller annan laglig företrädares rätt att få uppgifter om en minderårig patients hälsotillstånd är för det första beroende av om den minderåriga patienten anses vara kapabel att bestämma om sina personliga angelägenheter. En minderårig som anses vara kapabel att använda sin självbestämmanderätt kan på ett giltigt sätt ge ett sådant skriftligt samtycke som avses i 13 § i lagen om patientens ställning och rättigheter (nedan patientlagen). Om patienten inte ger sitt samtycke intar vårdnadshavaren eller en annan laglig företrädare en sådan ställning som utomstående som avses i patientlagens 13 § och har således inte rätt att få uppgifter.

Enligt patientlagen skall vården av en minderårig ske i samförstånd med patienten om patienten med beaktande av ålder eller utveckling kan fatta beslut om vården (patientlagens 7 § 1 mom.). I ett sådant fall har patienten enligt patientlagens 5 § rätt att få upplysningar om sitt hälsotillstånd och om omständigheter som hänför sig till vården och behandlingen och som har betydelse då beslut fattas om hur patienten skall vårdas. Dessutom har en minderårig patient i ett sådant fall rätt att förbjuda att uppgifter om hans eller hennes hälsotillstånd och vård ges till vårdnadshavaren eller till någon annan laglig företrädare (patientlagens 9 § 2 mom.).

JO konstaterade att förutsättningarna för en minderårig patients självbestämmanderätt i det enskilda fallet blir beroende av läkarens och den yrkesutbildade vårdpersonalens prövning. I avgörandet skall i det enskilda fallet beaktas den minderåriga patientens omständigheter samt omfattningen och arten av patientens vårdbehov och ärendets betydelse med tanke på den minderåriga patientens liv och framtid. Den yrkesutbildade vårdpersonalen skall vid prövningen beakta dels den minderåriga patientens förmåga att självständigt besluta om sin vård, dels också att den minderåriga patienten med åberopande av sin självbestämmanderätt kan förbjuda att uppgifter lämnas ut till en vårdnadshavare eller en annan laglig företrädare för patienten. Vid bedömningen skall naturligtvis också beaktas om avgörande påverkar vårdnadshavarens rätt att få uppgifter, på ett sätt som är förenligt med barnets intresse.

Om en minderårig patient inte är kapabel att fatta beslut om vården, skall han eller hon vårdas i samråd med vårdnadshavaren eller någon annan laglig företrädare (patientlagens 7 § 2 mom.). I så fall har vårdnadshavaren eller en annan laglig företrädare sådan rätt till

information som avses i patientlagens 5 § och är också behörig att med stöd av personuppgiftslagen granska patienthandlingarna rörande den minderåriga patienten utan hinder av sekretessbestämmelserna i patientlagens 13 §. Granskningsrätten kan emellertid begränsas om den minderåriga patientens integritetsskydd anses vara ett sådant synnerligen viktigt intresse som avses i personuppgiftslagens 27 § 1 mom. 2 punkten och som innebär att granskningsrätten kan förvägras. Enligt bestämmelsen föreligger nämligen inte rätt till insyn i det fall att informationen kan medföra allvarlig fara för den registrerades hälsa eller vård eller för någon annans rättigheter. Också de bestämmelser om partsoffentlighet som ingår i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet kan vara relevanta för en minderårig patients vårdnadshavares rätt att få information.

Enligt 4 § 3 mom. i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt företräder vårdnadshavaren barnet i dess personliga angelägenheter, om inte i lag är anordnande stadgat. JO konstaterade att denna bestämmelse med stöd av patientlagens 7 § 1 mom. åsidosätts om förutsättningarna för den minderåriga patientens självbestämmanderätt är uppfylla. Bestämmelsen skall emellertid tillämpas i sådana situationer som avses i patientlagens 7 § 2 mom., då en minderårig patient vårdas i samråd med sin vårdnadshavare.

Överläkaren motiverade sitt beslut att vägra lämna uppgifter till barnens vårdnadshavare för det första med att barnen sannolikt skulle ha förbjudit utlämnandet. Överläkaren ansåg sålunda att de år 1987 och 1989 födda barnen var kapabla att bestämma om angelägenheter som gällde dem själva. Även om denna bedömning inte skulle kunna ifrågasättas trots att barnen enligt JO:s uppfattning var väl unga att bestämma om sina egna angelägenheter så som avses i patientlagen, konstaterade JO emellertid att en vägran att lämna ut uppgifter inte kan baseras på ett förmodat förbud. Överläkarens vägran att lämna uppgifter till klaganden var sålunda lagstridigt. Patientlagens 9 § 2 mom. förutsätter uttryckligen att barnet på ett giltigt sätt har förbjudit utlämnande av uppgifter till sin vårdnadshavare.

För det andra motiverade överläkaren sitt beslut med att de pågående barnpsykiatriska undersökningarna skulle ha försvårats om uppgifterna lämnats ut. Enligt JO:s uppfattning är emellertid den omständigheten att de barnpsykiatriska undersökningarna skulle ha försvårats om uppgifterna lämnats ut inte en sådan grund för vägran som avses i personuppgiftslagens 27 § 1 mom. 2 punkten.

JO gav överläkaren en anmärkning för det lagstridiga förfarandet då han på de nämnda grunderna vägrade ge barnets vårdnadshavare uppgifter ur barnets patienthandlingar.

JO Paunios beslut 31.12.2002, dnr 888/4/00

SKOLHEMSBARN GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETER

Den basala omvårdnaden i statens skolhem

JO Paunio inspekterade åren 2000 och 2001 statens sex skolhem, av vilka ett har två verksamhetsställen. Ca 150 barn är placerade i statens skolhem. I skolhem kan placeras barn som det inte är ändamålsenligt att uppfostra och vårda i familjevård, barnhem eller i någon annan barnskyddsanstalt.

Under sina inspektioner gjorde JO bedömningen att skolhemmen på ett förtjänstfullt sätt sköter sin viktigaste uppgift, dvs. den basala omvårdnaden av barnen. Hon lade emellertid märke till att skolhemsbarnen blivit allt mer svårskötta. Drogproblem har blivit vanligare bland dem. Bland skolhemsbarnen förekommer också beteendestörningar och psykiska problem i större utsträckning än bland andra barn i samma åldersgrupp. I sitt beslut bedömde JO de svåraste utmaningar som vården av barnen ställer med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna.

Drogtest

Vid skolhemmen görs ingrepp i barnens grundläggande rättigheter t.ex. i samband med de drogtest som numera görs vid samtliga skolhem. Enligt JO:s uppfattning innefattar en god basal omvårdnad också fostran till drogfrihet. Drogtest kan ses som ett sätt att länka in barnen på en drogfri livsstil. JO ansåg det emellertid vara skäl att stifta en lag om drogtest av skolhemsbarn, eftersom drogtesten utgör ett ingrepp i barnens personliga integritet enligt grundlagens 7 § 3 mom. Hon ansåg det vara oklart om ingrepp i ett barns personliga integritet kan baseras på barnets eller vårdnadshavarens samtycke eller på frivillighet, vilket för närvarande är fallet i avsaknad av

lagstiftning om saken. JO meddelade Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården (nedan Stakes) sin uppfattning för kännedom. Hon meddelade också social- och hälsovårdsministeriet sin uppfattning för kännedom, i det syftet att ministeriet skall påskynda en revidering av barnskyddslagen i detta avseende.

Särskilt intensiva vårdperioder

Vid vissa skolhem ordnas för barnen särskilt intensiva vårdperioder som kallas krisvård, närvård eller samvård. Barn med allvarliga symptom kan också ges intensivvård på en särskild avdelning som vid Koivikko och Sairila skolhemsenheter kallas "Gula huset" respektive "Bromsen". Under en sådan vårdperiod begränsas barnets rörelsefrihet och vården kan också innebära begränsning av barnets kontakter med föräldrarna. Följderna kan *de facto* vara desamma också under sådan intensivterapi som går ut på att barnet tillsammans med en eller flera ledsagare gör en skogsvandring eller bor i en fritidsstuga som ligger avskild från annan bebyggelse.

Beroende på hur länge och intensivt dessa terapiformer pågår kan de innebära ett ingrepp i barnets personliga frihet enligt grundlagens 7 § 3 mom. eller i barnets och föräldrarnas rätt till familjeliv som skyddas genom grundlagens 10 §. JO ansåg att när terapin innebär ett ingrepp i barnets grundlagsskyddade rättigheter är det skäl att fatta ett överklagbart beslut om saken. Av beslutet skall framgå att terapin är tidsbegränsad och motiverad. JO meddelade Stakes samt social- och hälsovårdsministeriet sin uppfattning för kännedom, i det syftet att ministeriet skall påskynda den ovan nämnda revideringen av lagstiftningen.

Isoleringspraxis

Enligt barnskyddslagen kan ett barn isoleras om det är till fara för sig själv eller andra eller om isoleringen eljest är särskilt motiverad med hänsyn till barnets vård (32 § 2 mom.). Under sina inspektioner konstaterade JO brister framförallt i registreringen av isoleringsbeslut. Hon ansåg att det med tanke på barns rättssäkerhet är viktigt att behandlingen av dem på ett tillförlitligt sätt kan bedömas utgående från dessa beslut. JO bad Stakes senast 30.6.2003 tillstålla henne en utredning om vilka åtgärder som har vidtagits för att skolhemmens isoleringspraxis i

alla avseenden skall uppfylla lagens krav. JO gjorde också den bedömningen att isolering kan betraktas som sådant frihetsberövande som avses i grundlagens 7 § 3 mom. Av denna anledning ansåg hon att frågan om hur isoleringsåtgärder förhåller sig till barns grundläggande fri- och rättigheter bör bedömas i samband med en revidering av barnskyddslagen. Hon meddelade social- och hälsovårdsministeriet sin uppfattning för kännedom.

Barns rätt till mentalvårdstjänster utan oskäligt dröjsmål

Under sina inspektioner lade JO också märke till att psykiska problem är frekventare bland skolhemsbarn än bland andra barn i samma åldersgrupp. Vid flera skolhem framställde personalen önskemål om bättre tillgång till psykiatrisk sakkunskap. Under inspektionerna framgick det också att personalen hade svårt att få behövliga mentalvårdstjänster för barnen.

JO konstaterade att enligt hennes uppfattning omfattar de i statens skolhem placerade barnens grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter enligt grundlagens 19 § 3 mom. och artikel 24 i konventionen om barnets rättigheter också rätten till mentalvårdstjänster och rehabilitering, samt att staten ansvarar för att dessa rättigheter tillgodoses. Hon ansåg det vara nödvändigt att barnen under sin skolhemstid utan oskäligt dröjsmål hos närmaste mentalvårdsenhet kan erbjudas alla de mentalvårdstjänster som de behöver. JO ansåg det också vara viktigt att skolhemmens egen barn- och ungdomspsykiatriska sakkunskap utökas. Hon meddelade Stakes samt social- och hälsovårdsministeriet sin uppfattning för kännedom.

Tvångsåtgärder samt övervakning och styrning av skolhemmen

I sitt beslut uppmärksammade JO vidare användningen av tvång över huvud taget. Hon konstaterade att ett barns grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter kan begränsas i den mån som vården förutsätter. Begränsningarna måste likväl ha stöd i lag. JO anser att barnskyddslagen eventuellt kunde utökas med en allmän bestämmelse om förutsättningarna för användning av tvångsåtgärder, dvs. en bestämmelse motsvarande den som för närvarande finns t.ex. i mentalvårdsla-

gen (1423/2001, 22 a §). Hon meddelade social- och hälsovårdsministeriet också detta ställningstagande för kännedom.

Enligt artikel 3.3 i konventionen om barnets rättigheter skall det allmänna övervaka barnskyddsanstalterna. Enligt förordningen om statens skolhem ankommer tillsynen över och styrningen av statens skolhem på Stakes. Enligt JO:s uppfattning har det förekommit brister i ledningen av och tillsynen över statens skolhem, särskilt i den rättsliga styrningen. Hon meddelade Stakes sin uppfattning för kännedom. Hon meddelade också social- och hälsovårdsministeriet sin uppfattning för kännedom, i det syftet att ministeriet skall bedöma behovet att se över uppgiftsfördelningen när det gäller styrningen av och tillsynen över skolhemmen.

JO Paunios beslut 31.12.2002, dnr 3170/2/01

HÄLSO- OCH SJUKVÅRDEN

Allmän översikt

Till justitieombudsmannens kompetens hör att utöva laglighetsövervakning av den offentliga hälso- och sjukvården. Däremot är justitieombudsmannen inte behörig att övervaka verksamhet som bedrivs av yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som utövar sitt yrkes självständigt. Till justitieombudsmannens kompetens hör inte heller att övervaka dem som producerar privata hälso- och sjukvårdstjänster, med undantag av de tjänster som kommunen köper av dessa serviceproducenter.

Inom laglighetsövervakningen av hälso- och sjukvården är det främst frågan om att tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster skall tryggas enligt 19 § 3 mom. grundlagen. Klagomålen till JO behandlar ofta frågor som gäller ordnande av hälso- och sjukvård eller patienters rättigheter. Även under detta verksamhetsår gällde klagomålen huvudsakligen dessa frågor: tillgången till hälso- och sjukvård och att få vård, vårdens kvalitet och hur patienter bemöts i vården, patienters självbestämmanderätt och rätt till information, anteckningar i patientjournaler, rätten att ta del av anteckningar i patientjournaler, hemlighållande av journaluppgifter samt patientens personliga integritet och begränsning av kontakt med omvärlden. Såsom under tidigare år behandlades också frågor om myndigheterna inom social- och hälsovården hade iakttagit ett korrekt förvaltningsförfarande.

Till justitieombudsmannens uppgifter hör också att övervaka i vilka förhållanden de som intagits i s.k. slutna inrättningar befinner sig och hur de blir bemötta. Laglighetsövervakningen av hälso- och sjukvården kommer därför att särskilt koncentreras till den psykiatriska sjukvård som ges oberoende av personens egen vilja. I praktiken innebär detta framför allt inspektion av verksamhetsenheter inom hälso- och sjukvården som tillhandahåller sådan vård.

Enligt arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen sköttes hälso- och sjukvårdsärendena av JO *Paunio*. Huvudsaklig föredragande var äldre justitieombudsmannasekreterare *Kaija Tanttinen-Laakkonen*.

Av de aktuella utvecklingsprojekten inom hälso- och sjukvården var det viktigaste statsrådets principbeslut 11.4.2002 om att trygga hälso- och sjukvårdens framtid.

Enligt beslutet skall bl.a. principen om att medborgarna skall få vård inom skälig tid tas in i lagen senast år 2005.

Av de viktigaste lagstiftningsreformerna kan i detta sammanhang nämnas att den med offentliga medel understödda tandvården utvidgades till att omfatta hela befolkningen så, att från 1.12.2002 skall tandvård ordnas åt alla oberoende av ålder. Från samma tidpunkt har också hela befolkningen rätt till sjukförsäkringsersättning för tandvårdskostnader.

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN AV HÄLSO- OCH SJUKVÅRDEN

Under verksamhetsåret avgjorde justitieombudsmannen 233 klagomål som gällde hälso- och sjukvården och tog i 5 fall på eget initiativ upp ett ärende till avgörande. De ärenden som justitieombudsmannen under verksamhetsåret tog upp på eget initiativ gällde myndighetsåtgärder i övervakningen av hur läkemedel marknadsförs, beslut om intagning till psykiatrisk vård oberoende av patientens vilja, ett statligt mentalsjukhus' förfarande när patienter isolerades en del av tiden och fotograferades samt bostadslösas tillgång till social- och hälsovårdstjänster. Av avgörandena föranledde ca 16 % åtgärder (framställning, anmärkning, uppfattning). I laglighetsövervakningen av hälso- och sjukvården blir JO tvungen att bedöma vården också från medicinsk synpunkt. I dessa fall hör JO alltid före beslutet medicinska sakkunniga, i allmänhet Rättskyddscentralen för hälsovården.

I detta kapitel refereras ämnesvis sådana avgöranden av JO som har föranlett åtgärder. Utöver dessa kan i detta sammanhang nämnas JO:s avgörande i ett ärende som gällde övervakningen av hur läkemedel marknadsförs. I avgörandet utredde JO på eget initiativ om läkemedelsindustrins tillvägagångssätt eller lagstiftningen har ändrats på ett sätt som skulle medföra behov att revidera bestämmelser eller anvisningar eller annars genom myndighetsåtgärder trygga att med marknadsföringen av läkemedel inte förknippas förfaranden som strider mot läkemedelslagen eller tjänsteplik. Avgörandet refereras nedan på s. 164 (dnr 1082/4/99).

Vidare utreddes Folkpensionsanstaltens förfarande vid ersättning av viktiga och dyra cancermediciner (dnr 2343/2/01).

Häls- och sjukvårdstjänsternas tillgänglighet samt att få vård

I de klagomål som gällde hälso- och sjukvårdstjänsternas tillgänglighet samt att en människa skall få vård var det frågan om att patienter tillräckligt snabbt skulle ges hälso- och sjukvårdstjänster av tillräckligt hög kvalitet.

Hälso- och sjukvårdstjänsternas tillgänglighet och kommunens skyldighet att ordna sådana tjänster var det frågan om i ett klagomål som gällde hur den specialiserade sjukvården och bashälsovården ordnats inom Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikts (HNS-distriktet). I klagomålet kritiserade klaganden kommunernas ständiga underbudgetering och påpekade hur litet tjänster som beställdes av HNS-distriktet (dnr 488/4/00). Även barns tillgång till tandreglering behandlades också under detta verksamhetsår, såsom året innan (dnr 2530/4/99). Avgörandena i dessa ärenden refereras närmare på s. 160 och s. 155.

Under verksamhetsåret gav JO också sitt svar på ett klagomål som gällde en kommuns förfarande i ett ärende som gällde tandreglering för barn (dnr 1909/4/99). I klagomålet kritiserades högsta förvaltningsdomstolens beslut, enligt vilket klagandenas barn inte hade rätt att få ersättning för de kostnader som vården hos en privat specialtandläkare hade medfört, eftersom klagandena på eget initiativ hade beställt vården utan att kommunen på förhand hade givit någon betalningsförbindelse. JO hade en annan uppfattning. I samband med avgörandet prövade JO på eget initiativ lagligheten av den praxis som kommunen tillämpade när det gällde tandreglering för barn (dnr 1288/4/02). Under verksamhetsåret anhängiggjordes också två klagomål som gällde utvidgning av tandvården till att gälla hela befolkningen samt de prioriteringsbeslut som vissa kommuner hade gjort i anslutning därtill (dnr 1044/4/02 och 1901/4/02). Dessa klagomål behandlas fortfarande.

I två av sina avgöranden tog JO ställning i en fråga som gällde att tillräckliga resurser skall reserveras för jourverksamheten på sjukhus. I det ena fallet hade en patient med s.k. akut magsyndrom blivit tvungen att vänta på läkarundersökning och vård, bl.a. smärtt lindring, i över tre timmar vid jourenheten på ett sjukhus (dnr 1920/4/00). I det andra fallet hade en patient med komminutivfraktur fått vänta fyra dagar på operation på ett centralsjukhus, och hade under denna tid inte fått inta föda (dnr 2845/4/00). JO ansåg i bägge fallen att väntetiderna var för långa och påpekade

för cheferna för ifrågavarande resultatområden vid dessa sjukhus att tillräckliga resurser skall reserveras för jourverksamheten, också under semestrarna.

Tillgängligheten till hälso- och sjukvårdstjänster var det också frågan om i ett klagomål som gällde det att en patient hade fått löfte om en konstgjord led på det villkoret att han höll sig nykter i minst fem års tid. Enligt JO:s uppfattning hade den femårstid som en specialläkare i ortopedi hade satt ut inte varit riktig och kunde inte motiveras, utan operationen skulle övervägas redan efter en kortare tid, som uppfyllde förutsättningarna för proteskirurgi (dnr 2672/2/00).

Vårdkvalitet och patientbemötande

En patient har rätt till hälso- och sjukvård av god kvalitet. Vården skall ordnas och patienten bemötas så att hans eller hennes människovärde inte kränks och att hans eller hennes övertygelse och integritet respekteras. I sina avgöranden har JO också fått ta ställning till vårdens kvalitet.

JO ansåg t.ex. att god hälso- och sjukvård och därtill anslutet bemötande av en patient förutsatte att ett nyfött barn som vårdades i en intensivvårdsenhet för nyfödda vid ett centralsjukhus och som blev handikappat skulle behandlas och undersökas med särskild omsorg och försiktighet (dnr 2879/4/00).

Till god hälso- och sjukvård för en utvecklingsstörd patient hade enligt JO:s uppfattning hört att göra en blodundersökning för att utröna patientens inflammationsvärden, eftersom hans tillstånd växlade avsevärt och han hade flera sjukdomar och smärtor. Den blodförgiftning som patienten hade utvecklat hade inte upptäckts på centralanstalten i begynnelsekedet, varför patienten omkom (dnr 747/4/00).

BJO Rautio ansåg att hälsovårdscentralen borde ha försökt utröna alkoholhalten i utandningsluften för en patient med bristfällig samarbetsförmåga som hade skadat sitt huvud, för att man skulle kunna utröna hur berusad han var. BJO ansåg också att en patient som har skadat sitt huvud i allmänhet bör observeras under minst två timmars tid för att det skall framgå i vilken riktning sjukdomsbilden börjar utveckla sig (dnr 429/4/99).

JO betonade betydelsen av daglig friluftsvistelse och motion som en del av den totala vården av en patient i

psykiatrisk specialiserad sjukvård (dnr 128/4/01). I två avgöranden fäste JO även uppmärksamhet vid att yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården i samtliga situationer skall uppföra sig sakligt (dnr 999/4/00 och 1859/4/00).

Patientens självbestämmanderätt och rätt att få upplysningar

Under verksamhetsåret betonades såsom året innan att vården skall ges i samförstånd med patienten samt att patienten har rätt att få uppgifter om omständigheter som gäller vården.

JO betonade att självbestämmanderätten och integritetsskyddet skall respekteras när en arbetsgivare bestämmer att en arbetstagare skall undergå en undersökning av sin arbetsförmåga. En läkare inom företagshälsovården hade skrivit ut remisser åt klaganden för en undersökning som skulle fastställa klagandens arbetsförmåga och sänt dem till en universitetskliniks psykiatriska poliklinik samt en läkarstation utan att begära samtycke av patienten. Enligt JO:s uppfattning hade det varit motiverat att begära ett uttryckligt samtycke av klaganden innan hans eller hennes remisser sändes till andra verksamhetsenheter inom social- och hälsovården (dnr 2787/4/99).

JO betonade också att det gäller att nå samförstånd med patienten innan ett läkemedelsrecept skrivs ut, även om patienten senare själv kan besluta om han vill köpa medicinen på ett apotek eller inte.

I ett avgörande ansåg JO, att även om det inte kunde anses vara lagstridigt eller innebära försummelse av skyldigheter att inte fatta ett skriftligt beslut om att substitutionsvård med metadon avslutades, hade det dock för undvikande av oklarheter varit på sin plats att fatta ett skriftligt beslut om att substitutionsvården avslutades samt att motivera beslutet och delge patienten beslutet för kännedom (dnr 1798/4/99).

Brev som en patient som vårdades vid ett psykiatriskt sjukhus hade skrivit och som en annan person hade sänt till sjukhuset fick inte fogas till sjukhuset patientjournaler (dnr 97/4/00).

Anteckningar i patienters journaler, rätten att ta del av uppgifterna i journalerna samt hemlighållande av uppgifter i dem

Under verksamhetsåret behandlades oftare än tidigare frågor som gällde anteckningar i patienters journaler. I flera fall kunde JO konstatera att en klagandes journal innehöll mycket knapphändiga anteckningar om klaganden. I avgörandena betonades att tillräckliga, vederhäftiga och felfria journaler förtydligar och stärker patientens och vårdpersonalens rättsskydd samt främjar uppkomsten av förtroendefulla vårdrelationer.

Av anteckningarna i en patients journal framgick t.ex. inte att en narkotikaberoende patients situation eller vårdbehov skulle ha kartlagts på ett övergripande sätt, vilket enligt JO:s uppfattning borde ha gjorts. Av anteckningarna framgick inte heller att patienten skulle ha fått någon redogörelse för sitt hälsotillstånd, vårdens betydelse, olika vårdalternativ och deras effekter eller andra omständigheter som hade samband med vården av patienten. JO konstaterade att man genom en redogörelse som denna kan stöda en patient till att klara sig själv, vilket betonas i lagen om missbrukarvård (dnr 1798/4/99).

I anteckningarna om isolering av en patient hade använts uttrycken "överenskommen isolering nattetid", eller "i spännbälte, enligt vårdplanen". Dessa anteckningar gav enligt JO:s uppfattning en vilseledande bild av ett psykiatriskt sjukhus' isoleringspraxis. JO konstaterade att hon ansåg att detaljerade anteckningar om isolering var nödvändiga för övervakningen av isoleringspraxis och bedömningen av de mål som nåtts genom isolering av patienten (dnr 2734/4/00).

Enligt JO:s uppfattning är ett samtal med de anhöriga i allmänhet ett ändamålsenligt sätt att informera de anhöriga om de anteckningar i journalen som de anhöriga får ta del av, eftersom den yrkesutbildade personalen inom hälso- och sjukvården då omedelbart har möjlighet att svara på de frågor som dessa dokument föranleder. När de anhöriga ännu efter samtalet begärde kopior, hade det varit överläkarens sak att skriftligt besvara deras begäran och se till att kopior av journalerna hade givits till de anhöriga eller, om svaret hade varit negativt, att de anhöriga hade givits de upplysningar som bestäms i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (dnr 1451/4/00).

JO kritiserade en hälsovårdscentralläkare för att ha lämnat ut ett kuvert som innehöll upplysningar om klagandens hälsotillstånd till klagandens f.d. äkta make, som skulle vidarebefordra kuvertet till polisen. Fallet refereras i detalj nedan på s. 158 (dnr 10/4/00).

Rätten för minderåriga barns vårdnadshavare att ta del av sina barns journaler och på motsvarande sätt barns rättigheter att ta del av sina egna journaler behandlas i avsnittet Barnens rättigheter s. 147.

Personlig integritet

Personlig integritet är en central, grundläggande rättighet som tryggas i grundlagen. Ingrepp i den personliga integriteten är möjliga endast under de förutsättningar som föreskrivs i lagen och med noggrant iakttagande av de tillvägagångssätt som föreskrivs i lagen. Ett avgörande i vilket det var frågan om en sådan begäran om handräddning som avses i mentalvårdslagen och om personlig integritet refereras närmare på s. 158 (dnr 10/4/00).

Att begränsa kontakterna till omvärlden

I fråga om rätten att hålla kontakt med omvärlden behandlades även detta verksamhetsår frågor som gällde kontakten mellan en patient som vårdades oberoende av sin vilja och patientens jurist. JO ansåg att överläkaren på ett sjukhus hade förfarit lagstridigt genom att begränsa telefonkontakten mellan en patient och patientens jurist. Enligt JO fick en jurists telefonsamtal till en patient som enligt ett vårdbeslut skulle ges psykiatrisk sjukhusvård inte begränsas eller avlyssnas genom närvaro i samma rum (dnr 796/4/00 och 397/2/00).

Att iakttä gott förvaltningsförfarande

När det gällde hälsovårdsmyndigheternas administrativa åtgärder, konstaterade JO Paunio brister och utvecklingsbehov i bl.a. följande fall.

Rättsskyddscentralen för hälsovården hemlighöll utan laglig grund en myndighetshandling för en riksdagsman. Avgörandet refereras nedan s. 159 (dnr 1699/4/00 och 1775/4/00).

Rättsskyddscentralen har orsak att i sina framtida anvisningar till sina permanenta sakkunniga lägga vikt vid att de sakkunniga skall undvika att försätta sig i den situationen att de efter att först ha givit ett sakkunnigutlåtande

till rättsskyddscentralen senare i någon annan egenskap kommer att delta i handläggningen av samma ärende (dnr 195/4/00).

Rättsskyddscentralen för hälsovården hade inte på ett tillbörligt sätt och utan obefogat dröjsmål behandlat ansökningar om registrering av psykologisk specialbehörighet. Den längsta handläggningstiden hade varit nästan sju år. Att lagändringar bereddades kunde inte betraktas som en godtagbar orsak att skjuta upp behandlingen av ansökningarna (dnr 1501/4/00).

En permanent sakkunnig vid rättsskyddscentralen borde ha informerat centralen om att ett utlåtande hade fördröjts och borde med den som beredde ärendet ha diskuterat om handlingarna borde returneras ifall utlåtandet inte kunde ges inom en skälig tid. I sitt eget utlåtande skulle rättsskyddscentralen informera om eventuella motstridigheter i sakkunnigutlåtandena samt uttryckligen uppge de synpunkter och orsaker på basis av vilka centralen omfattade en bestämd sakkunnigs slutsatser (dnr 2412/4/00).

Patientförsäkringscentralen borde tidigare ha hört sig för hos en sakkunnig om var förkomna handlingar fanns. Det hann gå ca sex månader innan detta gjordes (dnr 958/4/01).

Patientskadenämnden hade inte preciserat sitt utlåtande tillräckligt tydligt, på det sätt som god förvaltning förutsätter. Med stöd av utlåtandet var det oklart om nämnden rekommenderade att kostnaderna för privat sjukhusvård skulle ersättas eller inte. Dessutom ansågs den tid som använts för ny behandling av ärendet, dvs. åtta månader, vara för lång (dnr 2304/4/00).

Åtta månader hade också varit en alltför lång tid för ett svar som stadens hälsovårdscentrals mentalvårdsenhet skulle ge i ett utnämningsärende (dnr 1293/4/01).

I ett avgörande fäste BJO Rautio på allmän nivå uppmärksamhet vid att tjänstemän för att undvika missförstånd när de ger intervjuer skall göra klart för intervjuarna i vilken roll de ger intervjun. Det är också alltid skäl att minnas att det är svårt för en tjänsteman att ens när han så önskar helt ställa sig på sidan om sin tjänst, i synnerhet när intervjun handlar om ämnen som har nära anknytning till tjänsten. Därför skall en tjänsteman också vid framträdanden som är avsedda att vara privata tänka på de krav som skötseln av tjänsten ställer (dnr 534/4/00).

Inspektionsverksamhet

Under verksamhetsåret trädde ändringar i mentalvårdslagen (1423/2001) i kraft. I dessa ändringar regleras mera detaljerat än tidigare hur patientens självbestämmanderätt och andra grundläggande fri- och rättigheter får begränsas. Till lagen fogades ett nytt 4 a kap., som innehåller bestämmelser bl.a. om behandling av en patients sjukdom oberoende av hans eller hennes vilja, begränsning av patientens rörelsefrihet och kontakter med omvärlden samt om isolering och fastspänning av en patient. Avsikten med lagändringen var också att effektivisera länsstyrelsernas övervakning av hur nämnda åtgärder vidtas. Under verksamhetsåret har JO genom inspektioner av psykiatriska sjukhus följt upp hur bl.a. dessa nya bestämmelser iakttas. Inspektionerna ger dock inte ännu möjlighet att framföra slutsatser om saken.

Under inspektionerna av psykiatriska sjukhus fäster JO särskild uppmärksamhet vid begränsningarna av patienternas självbestämmanderätt, såsom isolering och fastspänning, samt begränsningar av kontakten med omvärlden. Även patientens övriga rättigheter, bl.a. möjligheter till utomhusvistelse, har varit aktuella under inspektionerna. Under verksamhetsåret inspekterades fem verksamhetsenheter inom den psykiatriska sjukhusvården.

Av de verksamhetsenheter inom samkommunen för Mellersta Finlands sjukvårdsdistrikt vilka ger psykiatrisk sjukvård inspekterades under verksamhetsåret Juurikkaniemi och Kangasvuori sjukhus. På eget initiativ tog JO med anledning av inspektionerna upp frågan hur Västra Finlands länsstyrelse med anledning av att nya bestämmelserna i mentalvårdslagen har trätt i kraft har styrt de psykiatriska sjukhusen på sitt område samt hur länsstyrelsen vid dessa sjukhus har övervakat användningen av de begränsningar av självbestämmanderätten som regleras i 4 a kap. mentalvårdslagen, särskilt användningen av särskilda begränsningar (dnr 3073/2/02). Med anledning av de omständigheter som hade framgått i samband med inspektionen av Juurikkaniemi sjukhus tog JO också på eget initiativ upp frågan om tillgången till psykiatrisk specialiserad sjukvård i regionen (dnr 3072/2/02). Ärendena behandlas fortfarande.

Under verksamhetsåret inspekterades också Julkula sjukhus och Niuviemi sjukhus. JO tog på eget initiativ upp frågan om hur Östra Finlands länsstyrelse vid de psykiatriska sjukhusen i länet hade övervakat användningen av de begränsningar av självbestämmanderätten som reg-

leras i 4 a kap. mentalvårdslagen, särskilt användningen av särskilda begränsningar (dnr 3071/2/02). Ärendet behandlas fortfarande.

Under verksamhetsåret tog JO ställning till de långvariga deltidisoleringsarna som hade genomförts vid Niuviemi sjukhus samt att patienterna rutinmässigt fotograferades. Saken hade tagits upp till undersökning i samband med en inspektion av sjukhuset. JO ansåg inte att Niuviemi sjukhus hade förfarit lagstridigt eller försummat sina skyldigheter när sjukhuset isolerade de patienter som undersökningen gällde och som länge hade uppvisat mycket svåra symptom. Enligt JO:s uppfattning skulle isolering dock betraktas som ett allvarligt ingrepp i en persons självbestämmanderätt och skulle därför användas så begränsat som möjligt. Därför gäller det att fästa särskild uppmärksamhet vid isolering och dess varaktighet vid psykiatriska sjukhus. I synnerhet när isoleringen är långvarig eller patienten deltidisoleras gäller det att ta hand om patienten så väl som möjligt. Isoleringen skall avbrytas omedelbart när den inte längre är nödvändig. Enligt JO:s uppfattning kan ett fotografi av patienten fogas till patientens journal endast när detta i det enskilda fallet skall betraktas som en behövlig upplysning med tanke på att ordna, planera, genomföra och följa upp patientens vård. Att ett fotografi fogas till patientjournalen kan inte motiveras enbart med en hänvisning till de övriga patienternas, personalens eller samhällets säkerhet. JO instämde i rättsskyddscentralens uppfattning att om ett fotografi fogas till patientens journal, skall detta också motiveras i journalen (dnr 915/2/00).

Under verksamhetsåret gav JO också ett avgörande i ett ärende som hon likaså på eget initiativ hade tagit till prövning i samband med en inspektion av Ekäsens sjukhus. JO ansåg att överläkaren hade fattat ett lagstridigt vårdbeslut om psykiatrisk sjukhusvård för en patient som med sitt eget samtycke vårdades på sjukhuset och som inte hade återvänt till sjukhuset efter att permissionstiden hade gått ut (dnr 2360/2/00).

Avgöranden

ANSVARET FÖR ATT ORDNA TANDREGLERING FÖR BARN

Klagandena kritiserade samkommunen för folkhälsoarbetet i Orivesineiden för samkommunens förfarande när det gällde tandreglering för klagandenas barn. Klagandena

var i synnerhet missnöjda med att samkommunen ordnade tandreglering som förutsatte vård av specialtandläkare endast för patienter som hörde till en viss åldersgrupp. De kritiserade också den omständigheten att patienter som behövde tandreglering på specialtandläkarnivå av hälsovårdscentralen hänvisades till en enda specialtandläkare med specialistbehörighet i tandreglering. Specialtandläkaren fungerade samtidigt som konsult i tandreglering på hälsovårdscentralen.

Enligt den utredning som JO mottog gav hälsovårdscentralen inte tandreglering om vårdbehovet placerade sig alltför lågt i vårdbehovsklassificeringen, om avancerad vård behövdes eller om patienterna var i en sådan ålder att hälsovårdscentralen inte köpte specialtandläkartjänster för deras räkning.

Samkommunens styrelse hänvisade till att Tavastehus länsrätt i ett ärende som hade behandlats som förvaltningsstvemål hade förkastat klagandenas yrkanden om att samkommunen skulle ersätta de kostnader som de hade haft för barnens tandreglering.

I sitt avgörande konstaterade JO Paunio konstaterade bl.a. följande.

Skyldigheten att ordna tandreglering

När tandreglering utförs av hälsoskäl är den en del av munnens bashälsovård, på samma sätt som vården av tändernas hårdvävnader och stödvävnader. Beroende på hur omfattande och svårt bettfleket är kan tandreglering vara antingen bashälsovård eller specialiserad sjukvård. Det är frågan om en lagstadgad uppgift, som faller inom ramen för kommunens skyldighet att ordna vård.

Vid händelsetidpunkten innehöll gällande 14 § 1 mom. folkhälsolagen inte bestämmelser om vad undersökning och vård av tänder exakt skulle innehålla, förutom bestämmelser om en åldersgräns, som reglerades genom förordning. Det var kommunens uppgift att bestämma tandvårdens innehåll och omfattning.

Lagstiftningen om ordnande av kommunala hälso- och sjukvårdstjänster är i allmänhet en s.k. ramlagstiftning, som inte exakt reglerar kommunernas skyldigheter eller på motsvarande sätt kommuninvånarnas rättigheter. Lagstiftningen ger därför kommunerna möjligheter att tillämpa en viss prövning när den ordnar dessa tjänster.

Prövningsrätten skall dock utövas så, att man förutom patienter i brådskande behov av vård också vårdar åtminstone alla de sjukdomar, skador och funktionsstörningar som på ett bestående sätt hotar eller tydligt försvagar patientens hälsotillstånd. Tandvården är på samma sätt som andra uppgifter som kommunen med stöd av folkhälsolagen är skyldig att ordna en sådan bastrygghetstjänst inom hälso- och sjukvården vars tillgänglighet skall tryggas av den offentliga hälso- och sjukvården.

Enligt utlåtanden från social- och hälsovårdsministeriet samt forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården finns det stora skillnader mellan kommunerna när det gäller hur omfattande tandvård kommunerna över huvud taget ordnar och särskilt vilken tandreglering de ordnar. Enligt dem är dessa skillnader mellan kommunerna inte lagstridiga.

Grundlagens jämställdhetsbestämmelse medför dock att kommuninvånarna bör få tandvårdstjänster på likadana grunder och om kommunen inte kan ordna dessa tjänster för alla, skall de grunder på vilka tjänsterna begränsas vara acceptabla, på förhand kända och gälla alla på samma sätt. I sitt beslutsfattande bör kommunen ta hänsyn till grundlagens bestämmelse om jämställdhet, såsom till andra bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Fastän kommunerna har prövningsrätt när det gäller att tillämpa och verkställa folkhälsolagen och lagen om specialiserad sjukvård, sätter grundlagens bestämmelse om jämställdhet gränser för de skillnader som lagstiftningen annars tillåter när det gäller kommunernas utbud av tjänster och det sätt på vilket tjänsterna ordnas.

JO betonade också, att Europarådets konvention om mänskliga rättigheter och biomedicin, vars ratificering fortfarande förbereds, förutsätter ändamålsenliga åtgärder i syfte att trygga tillgången på likvärdiga hälso- och sjukvårdstjänster. Vidare konstaterade JO att den kommitté som övervakar verkställigheten av FN:s internationella konvention om barnets rättigheter har uttryckt sin oro för att barn i Finland inte får basjänster på ett likvärdigt sätt (Utvärderingen av Finlands andra periodiska rapport, punkt 16).

Enligt JO:s uppfattning kan ett regionalt mera jämställt utbud av basjänster inom social- och hälsovården, såsom tandreglering för barn, främjas dels genom att synpunkter som befrämjar folkhälsan beaktas bl.a. när beslut fattas om ekonomiska resurser, dels genom en exakt och tydlig lagstiftning.

I detta syfte konstaterade JO att hon 19.4.2001 hade gjort en framställning till social- och hälsovårdsministeriet om behovet av bestämmelser om tandreglering för barn och unga. Enligt JO finns det motiverat behov av en förordning som anger vilka åtgärder som behövs för att barn och unga skall få god tandvård, inklusive tandreglering.

Lagligheten av de anvisningar som samkommunen för folkhälsoarbetet hade utfärdat

Enligt en plan som samkommunen 17.3.1988 hade godkänt för tandregleringen, ordnades systematisk tandreglering för dem som var födda år 1979 och senare. Enligt planen tillämpade samkommunen i sin tandreglering en vårdbehovsklassificering som byggde på den s.k. svenska modellen (klasserna I–IV). Vård gavs åt de patienter som hörde till grupperna I–IV. Patienter som tillhörde dessa grupper vårdades i den utsträckning som de kunde vårdas vid hälsovårdscentralen under handledning av en konsult. Enligt denna plan gav hälsovårdscentralen inte vård i svåra tandregleringsfall, som förutsatte specialtandläkarvård. För dessa svåra fall som krävde specialtandläkarvård ändrades planen 17.3.1994 så, att samkommunen började köpa vårdtjänster för dessa, inom de gränser som budgetanslagen för varje enskilt år tillät. Till en början köpte samkommunen tjänster åt barn som var födda år 1985 och som kom till hälsovårdscentralen för sällningsundersökning. Året därpå behandlades följande årsklass.

Enligt JO:s uppfattning följer av artikel 4 och artikel 24 i konventionen om barnets rättigheter samt 6 och 19 § grundlagen och 3 § lagen om patientens ställning och rättigheter att tandreglering och förutsättningarna för tandreglering för alla barns vidkommande bör bedömas uttryckligen utgående från vårdbehovet. Det är inte ändamålsenligt att barn i en viss ålder, som omfattas av systematisk tandvård som kommunen har fattat beslut om, oberoende av individuellt och medicinskt vårdbehov utesluts från en form av vård som hör till undersökning och vård av tänder, dvs. tandreglering.

Samkommunens 17.3.1994 ändrade plan för barns tandreglering innebar enligt JO att samkommunen begränsa sitt ansvar att ordna vård så, att man helt uteslöt före år 1985 födda patienter som behövde svår tandreglering som måste utföras av en specialtandläkare. Enligt JO:s uppfattning kunde samkommunen inte göra så.

En patient kan inte enbart med stöd av en samkommuns anvisningar fråntas sådana tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster som baserar sig på en sakenlig bedömning av patientens hälsotillstånd. Tillgängligheten till tjänster skall enligt JO:s uppfattning grunda sig på ett medicinskt motiverat vårdbehov som utgår från patientens hälsotillstånd.

Barnens behov av tandreglering och samkommunens ansvar för att ordna vård

Av handlingarna framgick, att det år 1980 födda barnets behov av tandreglering hörde till klass 7. Vården på hälsovårdscentralen inleddes år 1990. Enligt samkommunens plan för tandregleringen fick barnet tandreglering som styrde tillväxten så, att käkarna före den egentliga tandregleringen skulle få optimala möjligheter att växa. Vården varade ca ett år. Trots detta kunde hälsovårdscentralen dock inte ge barnet egentlig tandreglering, utan den fortsatta vården var så krävande att den måste ges av en specialtandläkare med specialistbehörighet i tandreglering, varför barnet hänvisades till en privat tandläkare. Enligt samkommunens plan för tandregleringen köpte samkommunen inte tjänster av en privat specialtandläkare för patienter i denna åldersgrupp.

Av handlingarna framgick att en uppföljningsundersökning gällande tandreglering för det år 1983 födda barnet gjordes år 1992. I vårdbehovsklassificeringen konstaterades vårdbehovet placera sig så lågt, att hälsocentralen inte ordnade tandreglering för detta vårdbehov. När barnet växte ökade dock bettfleket och den specialtandläkare som hälsovårdscentralen konsulterade i tandreglering konstaterade år 1995 att specialtandläkarvård krävdes. Barnets vårdbehov definierades höra till klass 8. Enligt samkommunens plan för tandregleringen köpte samkommunen inte tjänster av en privat specialtandläkare för denna åldersgrupp, varför patienten hänvisades till privat tandläkarvård.

Med stöd av det ovan anförda samt den utredning som JO mottagit om nivån på tandregleringsbehovet, konstaterade JO som sin uppfattning att samkommunen för folkhälsoarbetet i Orivesinejden hade försummat sin skyldighet att ordna den tandreglering som barnen behövde.

Hänvisningen till privattdndläkare

Enligt klagoskriften hänvisade hälsovårdscentralen alla de patienter som behövde tandreglering på specialtandläkarnivå till samma tandläkare med specialistbehörighet i tandreglering. Tandläkaren var också konsult i tandreglering på hälsovårdscentralen. Samkommunen för folkhälsoarbetet i Orivesinejden tog inte i sin redogörelse ställning till detta påstående från klagandena.

Beträffande arrangementet att en hälsovårdscentral hänvisar patienter enbart till sin egen konsults privatmottagning konstaterade JO allmänt att arrangementet kan anses äventyra förtroendet för att den konsult som hälsovårdscentralen anlitar är opartisk. Hänvisningen till privat vård fungerar inte opartiskt om klienterna uteslutande hänvisas till en bestämd, namngiven privat tandläkare med specialistbehörighet i tandreglering, som hälsovårdscentralen dessutom har anlitat för konsulteringsuppdrag.

JO delgav styrelsen för samkommunen för hälsovårdscentralen i Orivesinejden sin uppfattning om att samkommunens anvisningar var lagstridiga samt att samkommunen hade försummat sin skyldighet att ordna tandreglering. Hon delgav också samkommunens styrelse sin uppfattning om hänvisningen till privattdndläkare.

JO Paunios beslut 25.3.2002, dnr 2530/4/99

HANDRÄCKNING ENLIGT MENTALVÅRDSLAGEN OCH HEMLIGHÅLLANDE AV PATIENTERS JOURNALER

Klaganden kritiserade en läkare på hälsovårdscentralen för att denne hade skrivit ut ett grundlöst läkarintyg om klaganden och lämnat uppgifter om klagandens hälsotillstånd till hennes f.d. äkta man. Klagandens f.d. äkta man hade bett den jourhavande läkaren på hälsovårdscentralen att framställa en begäran om handräckning till polisen när klaganden inte hade återbördat parets barn till honom vid överenskommen tidpunkt. På basis av de uppgifter som mannen hade lämnat samt klagandens journal hade läkaren satt upp ett dokument med rubriken "Läkarutlåtande". I dokumentet hade läkaren antecknat klagandens personuppgifter och en tidigare depressionsdiagnos. Dessutom konstaterade läkaren i utlåtandet att

patienten tidigare i hög grad hade missbrukat rus- och läkemedel och hotat begå självmord och döda barnen. I slutet av dokumentet begärdes handräckning av polisen.

Läkaren överlämnade dokumentet i ett kuvert till mannen för vidarebefordran till polisen. Polisen vidtog dock inga åtgärder med anledning av dokumentet.

JO Paunio konstaterade som sitt ställningstagande i ärendet följande.

Den personliga integriteten är en av de viktiga grundläggande fri- och rättigheterna i grundlagen som kan begränsas endast under förutsättningar som bestäms i lag och med noggrant iakttagande av det förfarande som bestäms i lag. När polisen tillmötesgår en begäran om handräckning enligt mentalvårdslagen blir det frågan om ett ingrepp i den personliga integriteten. Därför gäller det att se särskilt noga på de grunder som åberopas när en handräckningsbegäran framställs.

Enligt 29 § mentalvårdslagen är en hälsovårdscentralläkare skyldig att vidta åtgärder om det finns skäl att misstänka att det finns förutsättningar för att bestämma att någon som bor eller vistas inom hälsovårdscentralens verksamhetsområde skall tas in för vård oberoende av sin vilja. Enligt lagens 31 § kan en läkare begära handräckning av polisen för att få en person förd till hälsovårdscentralen för konstaterande av ett sådant vårdbehov.

JO konstaterade att begäran om handräckning hade skrivits huvudsakligen utgående från uppgifter som klagandens f.d. äkta man hade givit. I klagandens journal fanns inga anteckningar om missbruk av rusmedel eller läkemedel eller sådant som tydde på ett självdestruktivt eller våldsamt beteende. I saken fanns inte heller annars tillräckliga orsaker att misstänka att det hade funnits förutsättningar att fatta beslut om att klaganden skulle vårdas oberoende av sin vilja. Därför fanns det inte heller enligt 31 § mentalvårdslagen grunder att framställa en begäran om handräckning.

JO konstaterade också, att på basis av den utredning som hade erhållits, begärde läkaren inte i främsta rummet handräckning för att föra klaganden till hälsovårdscentralen, utan för att se till att barnen inte for illa. I mentalvårdslagen bestäms inte om en läkares rätt att få handräckning för detta ändamål. Om avsikten däremot hade varit att framställa en begäran om handräckning enligt mentalvårdslagen, hade läkaren enligt 31 § mentalvårdslagen varit skyldig att se till att en ledsagare

med hälsovårdsutbildning hade följt med under transporten (se JO:s berättelse över sin verksamhet år 2000 s. 229–230).

När det gällde begäran om handräckning konstaterade JO att en skriftlig begäran om handräckning som framställs till polisen med stöd av mentalvårdslagen är ett dokument som används när vården av en patient ordnas och genomförs. På dokumentet tillämpas därför personuppgiftslagen samt social- och hälsovårdsministeriets anvisningar om hur journalhandlingar skall föras. Enligt ministeriets föreskrifter får i journalhandlingarna endast antecknas de uppgifter som är behövliga med hänsyn till användningsändamålet. Uppgifterna skall också vara riktiga. Aktsamhetsplikten samt kravet att uppgifterna skall vara behövliga och riktiga framgår av 5 och 9 § personuppgiftslagen.

I detta fall hade handlingen rubricerats som ett läkarutlåtande fastän den var avsedd att vara en begäran om handräckning. Av innehållet framgick inte att samtliga uppgifter i utlåtandet grundade sig på den f.d. äkta mannens uppgifter och inte på läkarens egna observationer. Justitieombudsmannen konstaterade att om en anteckning i en handling som gäller en patient inte grundar sig på egna observationer av en person som har yrkesutbildning inom hälso- och sjukvården, skall detta antecknas i handlingen. Dessutom var uppgiften om klagandens tidigare diagnoser inte behövlig med tanke på begäran om handräckning.

Att begäran om handräckning hade överlämnats till klagandens f.d. äkta man bedömde JO på följande sätt.

I begäran om handräckning fanns uppgifter som ingick i patientens journal. Enligt 13 § lagen om patientens ställning och rättigheter får uppgifter som ingår i journalhandlingarna inte utlämnas till utomstående utan patientens skriftliga samtycke. Klagandens f.d. äkta man hade tagit den begäran om handräckning som läkaren hade skrivit ut ur kuvertet, som var adresserat till polisen, och tagit en kopia av begäran och givit kopian åt en socialarbetare. Läkarens förfarande ledde därför till att sekretessbelagda uppgifter om klaganden röjdes. JO ansåg att läkarens vårdslöshet och oaktsamhet hade varit orsaken till att uppgifterna röjdes, eftersom läkaren hade lämnat ut handlingen i ett kuvert för vidarebefordran till polisen. Därför var det motiverat att med stöd av 40 kap. 5 § 2 mom. strafflagen betrakta gärningen som brott mot tjänsthemlighet av oaktsamhet.

I sin bedömning av läkarens förfarande som helhet beaktade JO att läkarens uppfattning hade varit att en begäran om handräckning hade varit det enda sättet att få polisen på plats i en situation som läkaren ansåg vara brådskande. Kommunen hade inte ordnat någon jour för barnskyddsärenden, dit läkaren kunde ha sänt en barnskyddsanmälan. Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter skulle läkaren ta hänsyn till barnets bästa. Därför ansåg JO det inte motiverat att bestämma att åtal skulle väckas, utan gav endast hälsovårdscentralläkaren en anmärkning för lagstridigt förfarande.

JO Paunios beslut 23.5.2002, dnr 10/4/00

HANDLINGARNAS OFFENTLIGHET VID RÄTTSSKYDDSCENTRALEN FÖR HÄLSOVÅRDEN

En riksdagsman bad rättsskyddscentralen för hälsovården att få ett utlåtande 25.2.2000 daterat utlåtande av centralens permanenta sakkunniga (ett utlåtande av en arbetsgrupp som leddes av professor Kärkölä). En annan klagande begärde i sin tur att rättsskyddscentralen skulle lämna ut tre utlåtanden som professor Kärköläs arbetsgrupp hade haft tillgång till och som hade givits av styrelseordföranden för HUCS:s, en verksamhetschef vid HUCS samt en professor. Dessutom bad klaganden att få se de handlingar på rättsskyddscentralen hade baserat ett utlåtande som det 15.11.1999 hade givit åt social- och hälsovårdsministeriet.

Ovan nämnda handlingar hade anknytning till ett anonymt klagomål som hade anlänt till justitiekanslern i statsrådet och som gällde verksamheten vid Helsingfors universitetssjukhus hjärtkirurgiska enhet. Med anledning av klagomålet begärde justitiekanslern utlåtande och utredning av social- och hälsovårdsministeriet. Ministeriet begärde i sin tur utredning av rättsskyddscentralen för hälsovården. Rättsskyddscentralen gav denna utredning 15.11.1999. Eftersom ministeriet begärde tilläggsutredning, inhämtade rättsskyddscentralen dessutom ett utlåtande av professor Kärköläs arbetsgrupp. Arbetsgruppens ledamöter var permanenta sakkunniga vid rättsskyddscentralen.

Rättsskyddscentralen förkastade riksdagsmannens ansökan på den grunden att handlingen var en klagoskrift och därför hemlig tills avgörandet gavs (24 § 1 mom. 6 punkten lagen om offentlighet i myndigheternas

verksamhet, nedan offentlighetslagen). I sin utredning till JO konstaterade rättsskyddscentralen dessutom, att den hade inhämtat utlåtandet på uppdrag av social- och hälsovårdsministeriet för behandlingen av ett ärende som behandlades av statsrådets justitiekanslerämbete. Därför ansåg rättsskyddscentralen att den myndighet som hade givit uppdraget enligt 14 § 1 mom. offentlighetslagen hade beslutanderätten när det gällde att lämna ut uppgifterna.

Den andra klaganden gav rättsskyddscentralen svaret att centralen hade sänt verksamhetschefens och professor Kärköläs sakkunnigutlåtande till social- och hälsovårdsministeriet.

HUCS:s styrelseordförandes utlåtande hade rättsskyddscentralen enligt sitt svar inte haft hos sig. Dessutom uppmanades klaganden att framställa sin begäran om att få ta del av handlingen till social- och hälsovårdsministeriet eller justitiekanslerämbetet, eftersom rättsskyddscentralen hade givit sitt utlåtande på uppdrag av dessa myndigheter.

JO Paunio ansåg att rättsskyddscentralen hade varit behörig att avgöra frågan om utlämnande av det utlåtande som professor Kärköläs arbetsgrupp hade givit. Enligt huvudregeln i 14 § 1 mom. offentlighetslagen skall beslutet att lämna eller inte lämna ut en myndighetshandling fattas av den myndighet som innehar handlingen. Enligt JO:s uppfattning handlade rättsskyddscentralen inte i detta ärende på uppdrag av ministeriet. Å andra sidan hade Rättsskyddscentralen med stöd av 15 § offentlighetslagen haft möjlighet att överföra ärendet till att avgöras av justitiekanslerämbetet.

Enligt JO:s uppfattning förfor rättsskyddscentralen lagstridigt när den ansåg att klagomålshandlingarna absolut var sekretessbelagda och underlät att göra den skadeförutsettningsbedömning som förutsätts i 24 § 1 mom. 6 punkten offentlighetslagen. Bestämmelsen är en sekretessbestämmelse som baserar sig på offentlighetspresumtionen. I prövningen av denna förutsettningsbedömning gäller det också att beakta bestämmelsen i 17 § 1 mom. offentlighetslagen, som betonar att en offentlighetspositiv tolkning skall ges företräde. Av bestämmelserna i grundlagen gäller det att ta hänsyn till bestämmelsen i 12 § 2 mom. om offentlighetsprincipen samt bestämmelsen i 47 § 3 mom. grundlagen om en riksdagsmans rätt att få information. Enligt JO:s uppfattning har offentlighetsprincipen en särskild tyngd när en riksdagsman meddelar att han i sitt riksdagsmannauppgift behöver upplysningar

om en myndighets verksamhet (jfr JO:s berättelse över sin verksamhet år 1998, s. 146).

JO ansåg också att rättsskyddscentralen inte tillräckligt omsorgsfullt hade behandlat den andra klagandens begäran om att få ta del av handlingarna. Centralen borde i detalj ha tagit ställning till om handlingarna skulle lämnas ut eller inte. JO konstaterade att enligt 21 § grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet. Att ärenden skall behandlas på ett behörigt sätt innebär en allmän aktsamhetsplikt.

När det gällde utlåtandet av ordföranden för HUCS:s styrelse, borde rättsskyddscentralen ha utrett om handlingen fortfarande fanns hos professor Kärköläs arbetsgrupp och därefter ha tagit ställning till om den skulle lämnas ut eller inte. Arbetsgruppen hade fått sitt uppdrag av rättsskyddscentralen och de handlingar som hade lämnats till gruppen var därför rättsskyddscentralens handlingar enligt 5 § 2 mom. offentlighetslagen. Enligt 17 § lagen om förvaltningsförfarande skall en myndighet se till att ärenden reds ut.

JO delgav Rättsskyddscentralen för hälsovårdens sin ovan nämnda uppfattning om tolkningen av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

JO Paunios beslut 26.6.2002, dnr 1699/4/00 och 1775/4/00

SKYLDIGHET ATT ORDNA SPECIALISERAD SJUKVÅRD I HELSINGFORS OCH NYLANDS SJUKVÅRDSDISTRIKT

Klaganden kritiserade arrangemangen i anslutning till den specialiserade sjukvården och bashälsovården inom Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt (nedan HNS). Särskilt kritiserade klaganden medlemskommunerna för ständig underbudgetering och påpekade hur litet tjänster medlemskommunerna köpte av sjukvårdsdistriktet. Klaganden bad justitieombudsmannen utreda om patienternas lagstadgade grundläggande fri- och rättigheter tillgodosågs inom HNS:s område.

Med anledning av klagoskriften hörde JO Paunio social- och hälsovårdsministeriet, länsstyrelsen i södra Finlands län, styrelsen för samkommunen HNS och samkommu-

nens medlemskommuner. Dessutom hörde JO patientombudsmännen vid hälsovårdscentralerna i samkommunens medlemskommuner, patientombudsmännen vid samkommunen för HNS samt Finlands Patientförbund och gav också Finlands Kommunförbund möjlighet att ge ett utlåtande. Dessutom hörde JO de ansvariga läkarna vid hälsovårdscentralerna i samkommunens medlemskommuner samt samkommunens verkställande direktör och chefsöverläkare.

JO begärde utredning av medlemskommunerna om hur de vid uppgörandet av sina budgeter hade tagit hänsyn till servicebehovet, servicens behov, nivå och tillgänglighet, förändringar i befolkningens sjukfrekvens samt hur priset på olika behandlingar och mediciner har förändrats. Dessutom begärde JO utredning av medlemskommunernas hälsovårdscentralers ansvariga läkare om vilket det praktiska beslutsförfarande var genom vilket kommunerna i en budgetöverskridningssituation tryggade en enskild patients rätt till behövlig specialiserad sjukvård. JO bad också kommunerna meddela om de hade givit några anvisningar om hur vård gavs i en sådan situation.

Samtliga medlemskommuner svarade att de i sina egna budgeter reserverar anslag för den specialiserade sjukvården enligt vad som hade kalkylerats i serviceavtalen. De ansåg sig inte ha underbudgeterat hälso- och sjukvårdskostnaderna. De medlemskommuner som tog ställning till kommunvisa köer konstaterade, att de inte godkänner sådana köer utan utgår från att patienterna skall erbjudas behövlig specialiserad sjukvård i samtliga situationer oberoende av om budgeten/serviceavtalet har överskridits; i dessa situationer har kommunerna i regel beviljat tilläggsanslag för den specialiserade sjukvården. Kommuninvånarna har därför inte lämnats utan behövlig specialiserad sjukvård. Enligt vad de meddelade hade kommunerna inte givit anvisningar som begränsade tillgången till vård.

JO betonade först att eftersom en patients rätt till vård kan bedömas enbart utgående från hans eller hennes behov och eftersom enskilda patients rätt till vård inte har varit föremål för undersökning i detta fall, kunde hon inte i sitt beslut bedöma om någon kommun för någon patients vidkommande hade förfarit lagstridigt eller försummat sina skyldigheter.

Utgående från den utredning som JO hade mottagit samt rättsreglerna på området gjorde hon dock vissa allmänna bedömningar av hur invånarna i samkommunen för HNS hade fått sina rättigheter tillgodosedda. I bedömningen

var det frågan om på vilket sätt samkommunen för HNS och dess medlemskommuner på ett jämnt sätt hade tryggt de grundläggande fri- och rättigheterna, i detta fall tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster. Däremot hörde det inte till justitieombudsmannens laglighetsbetydelse att bedöma om verksamheten i samkommunen för sjukvårdsdistriktet hade varit effektiv, ekonomisk eller ändamålsenlig eller att ta ställning till frågor som gällde det finansiella ansvaret för hälso- och sjukvården. Dessa omständigheter tog hon alltså inte ställning till i sitt beslut.

I sitt beslut behandlade JO först frågan om skyldighet att ordna specialiserad sjukvård samt rätten att få hälso- och sjukvårdstjänster. Därefter tog hon ställning till hur HNS:s medlemskommuners invånare hade fått sin rätt till specialiserad sjukvård tillgodosedd i samkommunen för HNS samt vilken betydelse kommunernas budgeter hade haft i sammanhanget.

Skyldigheten att ordna specialiserad sjukvård

Enligt lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården kan kommunen ordna specialiserad sjukvård för sina invånare också på annat sätt än genom ett sjukvårdsdistrikt. Å andra sidan utgår lagen om specialiserad sjukvård från att det är ett sjukvårdsdistrikt som ger specialiserad sjukvård åt invånarna i sjukvårdsdistriktets medlemskommuner. Denna lagstiftningssituation har medfört ovisshet om förhållandet mellan kommunen och sjukvårdsdistriktet samt kommunens och sjukvårdsdistriktets ansvar och förpliktelser när det gäller att ordna specialiserad sjukvård.

Enligt JO:s uppfattning borde de bestämmelser i lagen om specialiserad sjukvård som reglerar kommunens och samkommunens uppgifter och ställning ändras så, att de beaktar de förändringar som reformen av planerings- och statsandelssystemet har medfört i förhållandena mellan kommunen och samkommunen för ett sjukvårdsdistrikt. Det är viktigt att få tydligare och mera detaljerade bestämmelser om förhållandet mellan en samkommun för ett sjukvårdsdistrikt och dess medlemskommuner samt om deras ansvar för att sköta patienter.

Ovan nämnda brister i lagstiftningen om hur den specialiserade sjukvården skall ordnas är ägnade att försvåra tillgodosendandet av grundläggande fri- och rättigheter – att tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster tryggas på

ett likvärdigt sätt. Ett förtydligande av lagstiftningen skulle i detta avseende innebära att det allmänna fullgör sin skyldighet att enligt 22 § grundlagen trygga de grundläggande fri- och rättigheterna.

Rätten att få hälso- och sjukvårdstjänster

Enligt gällande lagstiftning har de kommuner som ansvarar för att ordna tjänster inom specialiserad sjukvård rätt och möjlighet att själva fatta beslut och betona olika saker i sin verksamhet. Detta innebär å ena sidan att tjänster kan ordnas på ett smidigare sätt, men å andra sidan är det också möjligt att det inte överallt anvisas resurser för vissa tjänster som förutsätts i lagstiftningen. Enligt tillgängliga utredningar håller därför ojämlikheten att öka när det gäller tillgången till grundläggande tjänster inom hälso- och sjukvården samt kvaliteten på dessa tjänster.

Delvis av denna orsak har man under de senaste åren mera detaljerat än tidigare försökt bestämma vilken vård som enligt lagstiftningen skall ordnas samt inom vilken tid den enligt lagstiftningen skall ordnas. I detta syfte har man använt sig av målprogram och vårdrekommendationer samt genom skyldigheter som föreskrivs i en förordning meddelat detaljerade bestämmelser om hur vård skall vara tillgänglig. Målprogram och vårdrekommendationer kan dock inte jämföras med lagstiftning, även om de kan ha betydelse när man från juridisk synpunkt bedömer skyldigheten att ordna tjänster och hur väl människors rättigheter blir tillgodosedda.

Strävandena att införa regler om vårdens tillgänglighet kommer till synes i statsrådets principbeslut, enligt vilket principen om att var och en skall få vård inom en skälig tid skall tas in i lagen senast år 2005. Enligt detta principbeslut skall social- och hälsovårdsministeriet närmare styra tillgången till icke-brådskande vård genom förordningar och anvisningar som träder i kraft 1.1.2005.

Att noggrannare än i gällande lag bestämma i vilken omfattning och på vilken nivå de grundläggande hälso- och sjukvårdstjänsterna på ett likvärdigt sätt skall tillhandahållas alla i hela landet är enligt JO:s uppfattning ägnat att bättre än hittills trygga människors rättigheter till likvärdiga och tillräckliga hälsovårdstjänster. Detta gäller i synnerhet den icke-brådskande specialiserade sjukvården. Att precisera lagstiftningen innebär att det allmänna

fullgör sin skyldighet enligt 22 § grundlagen att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses.

Hur samkommunen för HNS hade ordnat den specialiserade sjukvården

I sitt klagomål kritiserade klaganden HNS:s medlemskommuner för kontinuerlig underbudgetering samt fäste uppmärksamhet vid att medlemskommunerna i liten utsträckning hade beställt tjänster av samkommunen och att det var svårt att få vård.

JO konstaterade att enligt den utredning som JO hade erhållit reserverar medlemskommunerna i samkommunen för HNS i sina budgeter anslag för den specialiserade sjukvården enligt vad medlemskommunerna har utgått från i sina serviceavtal. I praktiken har medlemskommunernas budgeter för den specialiserade sjukvården dock inte visat sig vara rätt dimensionerade. Uppgifterna om hur serviceavtalen har utfallit visar att de anslag som har reserverats i serviceavtalen nästan alltid har överskridits, med undantag för vissa enskilda kommuner.

Enligt lagen om specialiserad sjukvård är det kommunens uppgift att se till att dess invånare får behövlig specialiserad sjukvård, både brådskande och icke-brådskande. Härav följer att kommunen i sin budget skall reservera medel inte bara för brådskande utan också för annan behövlig specialiserad sjukvård. Budgeten skall göra så, att förutsättningarna att sköta kommunens uppgifter tryggas.

De förtroendevalda som beslutar om budgeten samt de tjänstemän som bereder ärendet bryter enligt JO:s uppfattning mot de skyldigheter som det allmänna har enligt 19 och 22 § grundlagen att trygga tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster om kommunen i sina budgetbeslut medvetet dimensionerar anslagen så att de underskrider det kända behovet. Den fullständighetsprincip som gäller i ekonomisk planering gäller också samkommunerna i ett sjukvårdsdistrikt.

På basis av utredningen har de begränsade anslagen i budgeterna dock inte hindrat tillgången till vård, åtminstone inte brådskande vård. Å andra sidan kan man på basis av utredningen sluta sig till att väntetiderna för icke-brådskande vård regleras med de anslag som vid varje enskilt tillfälle står till förfogande.

Enligt lagen är det i sig tillåtet att ställa en patient i kö för vård om patienten inte är i behov av brådskande vård. Att en person som har ställts i vårdkö och följaktligen har ansetts vara i behov av specialiserad sjukvård blir tvungen att köa oskäligt länge kan dock innebära att kommunen inte på tillbörligt sätt har fullgjort sin skyldighet att ordna service och att rätten till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster inte tillgodoses på det sätt som avses i lagen.

Om väntetiden har varit skälig eller inte kan enligt JO:s uppfattning bedömas t.ex. i ljuset av de målsättningar som har framförts i olika målprogram samt numera i statsrådets principbeslut om tryggnad av hälso- och sjukvården i framtiden. Det är klart att en människas grundläggande rättighet till tillräcklig hälso- och sjukvård i allmänhet inte kan vara tillgodosedd om väntetiderna är oskäligt långa, t.o.m. längre än ett år. Några av medlemskommunerna meddelade att de åt sina invånare hade köpt specialsjukvårdstjänster av en privat serviceproducent därför att samkommunens vårdköer var så långa. De kommuner som har gjort på detta sätt har enligt JO:s uppfattning gjort rätt och på lagenligt sätt tryggt sina invånares rättigheter att enligt sitt behov få specialiserad sjukvård.

Enligt uppgifterna från samkommunen finns det stora regionala skillnader i hur medlemskommunernas invånare får tillgång till icke-brådskande vård. Inom vissa områden och i fråga om vissa behandlingar är köerna långa, som längst t.o.m. längre än ett år. Till alla delar är tjänsterna inom den specialiserade sjukvården följaktligen inte på ett tillräckligt jämnt sätt tillgängliga för invånarna. Inom samkommunen för HNS förklaras skillnaderna i hur invånarna får vård av de anslag som medlemskommunerna har reserverat för specialiserad sjukvård samt bl.a. av olika verksamhetssätt inom sjukvårdsområdena och oenhetliga kriterier för intagning till vård.

På basis av den utredning som har erhållits kan det misstänkas att kommunerna inte för sina invånares specialiserade sjukvård har reserverat anslag som vid sidan av brådskande vård också skulle ha räckt till att trygga att medlemskommunernas invånare inom skälig tid skulle ha fått annan behövlig specialiserad sjukvård. Eftersom längden på köerna till icke-brådskande vård enligt utredningen påverkas också av många andra omständigheter, är det inte med stöd av denna utredning möjligt att göra någon bedömning av i vilken mån det är frågan om anslag och i vilken mån det är frågan om andra omständigheter som påverkar saken. Det är klart att medlemskommunerna bör se till att reservera tillräckliga anslag, så att

också icke-brådskande specialiserad sjukvård kan ges inom skälig tid.

Skillnaderna i tillgången till vård beror enligt utredningen också på skillnader i de olika sjukvårdsområdenas verksamhetssätt, kriterierna för intagning till vård, antalet remisser och anlitande av jourverksamheten samt hur väl man känner till de regionala vårdanvisningarna och vårdkedjorna. Av dessa orsaker är det särskilt samkommunen för sjukvårdsdistriktet som skall avhjälpa skillnaderna. I detta sammanhang är det av central betydelse att den specialiserade sjukvården och bashälsovården koordineras.

Bestämmelserna i 22 § grundlagen innebär skyldighet att förvissa sig om att rättigheterna till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster blir tillgodosedda. För att förvissa sig om detta måste kommunerna också kontinuerligt följa upp situationen och bedöma i vilken mån servicen motsvarar det uppskattade behovet. Samkommunens datasystem är ett värdefullt instrument i uppföljningen och bedömningen av servicen.

JO:s åtgärder

Enligt JO:s uppfattning borde de bestämmelser i lagen om specialiserad sjukvård som reglerar kommunens och samkommunens uppgifter och ställning ändras så, att de beaktar de förändringar som reformen av planerings- och statsandelssystemet har medfört i förhållandena mellan kommunen och samkommunen för ett sjukvårdsdistrikt. Det är viktigt att få tydligare och mera detaljerade bestämmelser om förhållandet mellan en samkommun för ett sjukvårdsdistrikt och dess medlemskommuner samt om deras ansvar för att sköta patienter. Ovan nämnda brister i lagstiftningen om hur den specialiserade sjukvården skall ordnas är ägnade att försvåra tillgodosendandet av grundläggande fri- och rättigheter – att tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster tryggas på ett likvärdigt sätt. En tydligare lagstiftning om detta innebär att det allmänna fullgör sin skyldighet att enligt 22 § grundlagen trygga de grundläggande fri- och rättigheterna. JO delgav statsrådet sina iakttagelser om bristerna i lagstiftningen om hur specialiserad sjukvård ordnas.

Likaså delgav JO social- och hälsovårdsministeriet sin uppfattning att exaktare lagregler om i vilken utsträckning och på vilken nivå grundläggande hälso- och sjukvårdstjänster på ett jämbördigt sätt skall ges åt alla i hela lan-

det är ägnade att bättre trygga människornas rättigheter till likvärdiga och tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster. Detta gäller i synnerhet den icke-brådskande specialiserade sjukvården. En exaktare lagstiftning om detta innebär att det allmänna fullgör sin skyldighet att enligt 22 § grundlagen trygga de grundläggande fri- och rättigheterna.

JO delgav samkommunen för HNS och dess medlemskommuner sin uppfattning om skyldigheten att på regionalt jämlika grunder inom skälig tid ordna såväl den brådskande som den icke-brådskande specialiserade sjukvård som medlemskommunernas invånare behöver.

JO Paunios beslut 15.11.2002, dnr 488/4/00

HUR MARKNADSFÖRINGEN AV LÄKEMEDEL ÖVERVAKAS

JO Paunio utredde på eget initiativ om läkemedelsindustrins tillvägagångssätt eller lagstiftningen hade ändrat på ett sätt som skulle ge anledning att reformera bestämmelserna eller anvisningarna eller på annat sätt genom myndighetsåtgärder försöka trygga att med marknadsföringen av läkemedel inte förknippas tillvägagångssätt som strider mot läkemedelslagen eller tjänsteplikten.

Allmänna iakttagelser

Av de utredningar som JO mottog framgick att läkemedelsföretagen i betydande omfattning stöder läkarnas deltagande i olika slags evenemang, vilkas huvudsakliga syfte kan vara kommersiellt, professionellt eller vetenskapligt. Utredningar visar också att läkemedelsindustrin stöder fortutbildning och kompletterande utbildning för läkare. I synnerhet när det gäller utvecklandet av internationellt samarbete har stödet från industrin enligt utredningarna haft stor betydelse. Enligt en utredning som läkemedelsverket har gjort användes år 2000 ca 80 miljoner mark till resor för läkare, vilket innebär 16 000 resor. Enligt läkemedelsföretagens klassificering gällde 86 % av resorna utbildning och 14 % marknadsföring.

I marknadsföringen av läkemedel är det sedvanligt att läkarnas rese- och inkvarteringskostnader ersätts samt att arrangörerna bjuder på traktering i samband med de tillfällen som ordnas. Denna praxis åberopas såväl i

läkemedelslagen som i Europeiska unionens regler. Enligt JO:s uppfattning skiljer sig dessa i praktiken inarbetade tillvägagångssätt på vissa punkter från den allmänna förvaltningens i allmänhet avvisande inställning till ekonomiska fördelar som erbjuds av utomstående.

Också reklamgåvor används i stor utsträckning till att främja försäljningen av läkemedel. Högsta förvaltningsdomstolen har 28.10.2002 (liggare nr 2690) givit ett beslut om ett läkemedelsföretags rätt att dra av utgifter som företaget hade haft i sin näringsverksamhet. Av beslutet framgick att läkemedelsföretaget i anslutning till marknadsföringen av läkemedel som gåva hade givit sportkläder, -skor och -utrustning, olika slags väskor, hem-elektronik, klockor och kameror. Mottagarna hade varit läkare, sjuk-, hälsovårds- och apotekspersonal, medicine studerande och andra privatpersoner.

JO konstaterade, att i den 92 § läkemedelslagen, som trädde i kraft från ingången av år 2003, föreskrivs att gåvor i säljfrämjande verksamhet skall vara av ringa ekonomiskt värde och ha anknytning till hälso- och sjukvårdspersonalens yrkesverksamhet.

Lagstiftning om marknadsföring av läkemedel

Om marknadsföring av läkemedel bestäms i läkemedelslagen. Regleringen styrs av Europeiska unionens lagstiftning, där marknadsföringen av läkemedel regleras av Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/83/EG om upprättande av gemenskapsregler för humanläkemedel. Detta direktiv och det tidigare direktivet 92/28 har tidigare verkställs genom bestämmelser av läkemedelsverket. Genom ändringen 700/2002 togs de viktigaste bestämmelserna i direktivet in i läkemedelslagen.

De bestämmelser som begränsar marknadsföringen av läkemedel har tidigare enbart gällt företag som marknadsför läkemedel. Den juridiska ställningen för läkare som är tjänstemän har däremot reglerats av tjänstemannarättsliga bestämmelser, bl.a. bestämmelser om mutbrott. Situationen har dock förändrats efter att ändringen 700/2002 av läkemedelslagen trädde i kraft från ingången av år 2003. Enligt lagens 92 § 2 mom. får personer som har rätt att föreskriva eller expediera läkemedel inte utverka eller ta emot köpfremjande gåvor eller förmåner som är förbjudna enligt andra bestämmelser i samma lag.

JO ansåg att preciseringen av lagstiftningen var positiv. Enligt JO:s iakttagelser innehåller den nya lagstiftningen dock några brister som gäller verkställigheten av Europeiska unionens regelverk samt övervaknings- och påföljdssystemet för den nya lagstiftningen.

Verkställigheten av gemenskapens regelverk

Avsikten med ändringen av läkemedelslagen (700/2002) var att i lagen ta in de viktigaste av direktivets 2001/83 bestämmelser om marknadsföring av läkemedel. När lagen ändrades togs en bestämmelse motsvarande artikel 95 i direktivet dock inte in i läkemedelslagen. I artikeln bestäms om representationsförmåner vid arrangemang som ordnas i yrkesmässigt och vetenskapligt syfte, m.a.o. om sådant understöd till yrkesutbildning och vetenskapliga kongresser som var föremål för JO:s undersökning. JO ansåg att det med tanke på såväl verkställigheten av lagstiftningen som rättsskyddet för den yrkesutbildade personalen inom hälso- och sjukvården var problematiskt att innehållet i artikel 95 inte framgår av lagstiftningen. Hon föreslog för social- och hälsovårdsministeriet att lagstiftningen preciseras till denna del.

Läkemedelslagens övervaknings- och påföljdssystem

Enligt läkemedelslagen kan läkemedelsverket förbjuda marknadsföring som strider mot läkemedelslagen. Förbudet kan effektiviseras med vite. Ovan nämnda övervakningsmetoder och påföljder riktar sig dock ensidigt till företag som marknadsför läkemedel, fastän nämnda nya 92 § läkemedelslagen gäller också yrkesutbildad personal inom hälso- och sjukvården. Läkemedelsverket har inte med stöd av läkemedelslagen rätt att rikta påföljder mot yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården, med undantag av disciplinära åtgärder mot apotekare (51 § läkemedelslagen). JO konstaterade också att det finns oklarheter i uppgiftsfördelningen mellan rättsskyddscentralen för hälsovården, som övervakar yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården och läkemedelsverket, som övervakar marknadsföringen av läkemedel.

JO fäste också uppmärksamhet vid att de år 2002 reviderade bestämmelserna om läkemedelsbrott (44 kap. 5 § strafflagen och 98 § läkemedelslagen) inte förefaller vara

tillämpliga på förfarande som strider mot bestämmelser om marknadsföring av läkemedel. När det gäller sådana yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som är tjänstemän kan ett tillvägagångssätt som strider mot 92 § 2 mom. läkemedelslagen dock enligt JO:s uppfattning vara straffbart som brott mot tjänsteplikt.

Utvecklande av procedurer

JO betonade att det också är arbetsgivarens uppgift att övervaka att tjänsteplikter fullgörs. Därför ansåg hon det vara viktigt att fastställda procedurer iaktas vid behandlingen av ekonomiska förmåner som erbjuds en tjänsteman, t.ex. resor.

Enligt JO skall utgångspunkten vara det förfarande som föreskrivs i finansministeriets anvisningar 23.5.2001. Ett anbud om en resa eller finansieringen av en resa skall enligt anvisningarna riktas till ämbetsverket. Om anbudet har riktats till en enskild tjänsteman, skall denna föra ärendet till att avgöras av den som ger resordern. För att förvissa sig om ett enhetligt tillvägagångssätt skall ämbetsverket meddela tillräckliga anvisningar om de principer som skall iaktas vid behandlingen av tjänstesor som betalas av utomstående.

Slutsatser

JO konstaterade att efter att hon hade börjat undersöka regleringen och myndighetstillsynen i fråga om marknadsföringen av läkemedel, hade åsikterna om behovet att övervaka och följa upp marknadsföringen av läkemedel förändrats. Genom en ändring av läkemedelslagen preciseras lagens bestämmelser om marknadsföringen av läkemedel. I statsrådets principbeslut 11.4.2002 om att trygga hälso- och sjukvårdens framtid konstateras att arbetsgivaren har kostnadsansvaret för fortbildningen. Dessutom konstateras i beslutet att hälsovårdscentralerna och sjukhusen skall se till att läkemedelsindustrins och andra företags utbildningsstöd till hälsovårdspersonalen i stället för till enskilda personer riktas till enheterna, som beslutar om hur stödet skall styras. Med detta förknippas också förhandlingar om hur procedurerna skall utvecklas i kontakterna mellan läkemedelsindustrin och sjukvårdsdistrikten. Enligt JO:s åsikt innebär ovan nämnda åtgärder en positiv utveckling när det gäller regleringen av hur läkemedel marknadsförs.

JO ansåg dock att lagstiftningen och övervakningen av marknadsföringen har ovan nämnda brister. Därför ansåg hon det vara viktigt att övervakningen och myndighetsstyrningen av den yrkesutbildade personalen inom hälso- och sjukvården utvecklas ytterligare. Sådana åtgärder vore ägande att avvärja lagstridigt förfarande i anslutning till marknadsföringen av läkemedel.

JO uppmanade social- och hälsovårdsministeriet att senast 31.12.2003 meddela JO vilka åtgärder beslutet har föranlett.

JO Paunios beslut 18.12.2002, dnr 1082/2/99

MILITÄRA ÄRENDEN OCH FÖRSVARSFÖRVALTNINGEN

Allmän översikt

Enligt 5 § i lagen om riksdagens justitieombudsman skall justitieombudsmannen i synnerhet ge akt på hur beväringar och andra som fullgör militärtjänst samt den fredsbevarande personalen behandlas, samt inspektera försvarsmaktens olika enheter. Enligt lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman hör ärenden som gäller försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet, den fredsbevarande personalen eller militära rättegångar till justitieombudsmannen. I praktiken är justitieombudsmannen således den enda utomstående övervakaren av beväringars och andra militärers rättigheter i vårt land. Utländska jämförelser visar att det är relativt sällsynt att försvarsmakten och den militära organisationen över huvud taget är föremål för en sådan oavhängig extern övervakning.

Vid justitieombudsmannens kansli hänförs till de militära ärendena också ärenden som gäller frontmannatecken samt ärenden som gäller gränsbevakningsväsendet. Detta är underställt inrikesministeriet men har en militär organisation. Däremot hänförs ärenden som gäller skador ådragna i militärtjänst till de ärenden som gäller social trygghet. Enligt arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen ankom de militära ärendena och försvarsförvaltningsärendena 1.1.2002–31.3.2002 på BJO *Rautio* och från 1.4.2002 på BJO *Jääskeläinen*. Huvudföredragande i denna ärendegrupp var under verksamhetsåret referendarierådet *Raino Marttunen*.

FÖRÄNDRINGAR I VERKSAMHETSMILJÖN

Försvarsministeriet beslöt i maj 2002 om de organisationsreformer som orsakades av statsrådets säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse 2001. Enligt ministeriets beslut drogs bl.a. följande enheter in i slutet av verksamhetsåret: Egentliga Finlands Luftvärnsregemente i Åbo, Kymmene Luftvärnsregemente i Fredrikshamn samt Hangö Kustsektion som hörde till Finska vikens Marinkommando.

I juli 2002 tog försvarsmakten i bruk ett nytt Allmänt tjänstereglemente. Flera ändringar gjordes bl.a. i bestämmelserna om soldatens ställning i allmänhet samt i bestämmelserna om personalens benämningar. Genom reglementet delegeras ansvaret för den detaljerade tillämpningen av bestämmelserna från enhetschefen till utbildarna och specialpersonalen. Benämningen enhetsfältväbel har i det nya tjänstereglementet bytts ut mot benämningen enhetsofficer. Det nya tjänstereglementet innehåller också noggrannare bestämmelser om soldatens klädsel och snygghet. I det nya tjänstereglementet nämns soldatens rätt att söka rättsskydd bl.a. genom att kontakta riksdagens justitieombudsman eller anföra klagomål. I det föregående reglementet från år 1995 nämndes endast möjligheten att anföra klagomål.

Genom en ändring av militära rättegångslagen (1115/2000) som trädde i kraft 1.5.2001 överfördes åklagaruppgifterna i militära rättegångsärenden från försvarets egna militärjurister till civila åklagare. Vid de inspektioner som gjordes under verksamhetsåret framgick att reformen utfallit väl.

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN AV MILITÄRA ÄRENDEN

Klagomål i militära ärenden har anförts till justitieombudsmannen såväl av den ordinarie personalen inom försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet som av beväringar, ibland också av beväringarnas föräldrar. Tröskeln för att anföra klagomål var fortfarande relativt hög för beväringar och andra i militärtjänst. Ofta ansåg de att det var bäst att vända sig till justitieombudsmannen först vid tjänstgöringens slut eller efter avslutad tjänstgöring. Det framgår dock tydligt att de klagomål som anfördes av beväringar oftare var mer befogade än klagomålen i allmänhet. Klagomålen gäller vanligen det allmänna bemötandet av beväringar eller också disciplinära påföljder. En avsevärd del av klagomålen gäller hälso- och sjukvården och i synnerhet behandlingen av sjuka beväringar. Då och då anfördes också klagomål över pennalism. Pennalismtraditionerna lever visserligen främst kvar bland beväringarna själva, men justitieombudsmannen har understrukt den ordinarie personalens ansvar för övervakningen av beväringarna. Beväringarnas klagomål kan gälla också civila angelägenheter, inte minst ekonomiska bekymmer. Justitieombudsmannen kan även undersöka omständigheter som beväringar har tagit upp vid förtroliga samtal i samband med justitieombudsmannens garnisonsinspektioner.

Beväringarna anför också klagomål över tjänstgöringstidens längd, utbildningsalternativen, befordringar, tjänstgöringsplatsen och andra frågor som kan avgöras genom militär ordergivning. I sådana frågor går det vanligen inte att påverka innehållet i besluten utan endast själva beslutsförfarandet. Laglighetsövervakaren kan sällan hjälpa beväringarna i ärenden som gäller dagspenning, utkomststöd eller andra ekonomiska angelägenheter.

De anställdas klagomål gäller oftast tvångsförflyttningar i samband med omorganiseringar samt löner och andra frågor som regleras genom tjänste- och arbetskollektivavtal. Frågor av denna typ har justitieombudsmannen i regel inte kunnat befatta sig med inom ramen för sin behörighet. I ett klagomålsavgörande uppmärksammades Huvudstaben på vikten av att iakttä samarbetsförfarandet och höra personalen i samband med omorganiseringar (1455/4/99).

Under verksamhetsåret avgjordes 45 militära ärenden, dvs. något flera än föregående år (39). De flesta klagomålen anfördes av anställda. Under verksamhetsåret avgjordes också flera klagomål som gällde frontmannatecken och andra veterantecken. Ansökningar om frontmannatecken har i allmänhet avslagits antingen på den grunden att sökanden inte lämnat in adekvata uppgifter om sådant deltagande i krigshandlingar som berättigar till tecknet eller på den grunden att ansökan gjorts först efter 31.12.1994, som enligt förordningen om frontmannatecken var den sista dagen för ansökan. I dessa fall hade justitieombudsmannen i allmänhet inga möjligheter att ingripa.

HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

Enligt en undersökning som publicerades i juli 2002 har beväringarnas kondition fortgående försämrats så mycket att de inte alltid klarar av den komprimerade tjänstgöringens påfrestningar. Åren 1999 och 2000 ökade antalet fall där tjänstgöringen avbröts på grund av sjukdomar i stöd- och rörelseorganen med 62 % jämfört med de två föregående åren. Under verksamhetsåret avbröt 9,2 % (9,2 % år 2001 och 8,9 % år 1999) av beväringarna sin tjänstgöring. Vid garnisonerna i södra Finland var antalet beväringar som avbröt sin tjänstgöring störst. Vid gränsbevakningsväsendet var siffrorna nästan hälften lägre än vid försvarsmakten.

Under verksamhetsåret planerades vid försvarsmakten lämplighetstest för beväringarna strax innan de skulle

träda i tjänst, för att det skulle bli lättare att gallra ut dem som eventuellt avbryter sin tjänstgöring. Genom lämplighetstest kan de värnpliktiga också placeras i uppgifter som motsvarar deras förmåga.

I samband med inspektionerna framförde beväringarna ibland tvivel om huruvida den vård som de fått varit lämplig samt kritiserade de anställdas inställning till beväringar som uppsökte läkarmottagningen.

I samband med inspektionen av Kainuu Brigad framgick att det var svårt att tillsätta militärläkartjänster. Vid Finlands största garnison hade man förgäves försökt lösa detta problem redan under en längre tid. Av berättelsen över försvarsmaktens verksamhet 2001 framgår att flera än tio militärläkartjänster var vakanta inom försvarsmakten i början av verksamhetsåret. Vid flera läkarmottagningar hade man under långa tider varit hänvisad enbart till beväringssläkare.

I sitt anförande vid kommandörernas rådplägningsdagar i Sandhamn i september 2002 framhöll JO Paunio att försvarsmakten enligt lag är skyldig att ordna vederbörlig hälso- och sjukvård för beväringarna. JO ansåg det vara av största vikt att adekvat hälso- och sjukvårdsservice under alla förhållanden tryggas för beväringar som fullgör sin medborgerliga plikt.

I början av oktober 2002 infördes vid försvarsmakten frivilliga drogtest. Bl.a. denna fråga diskuterades då BJO Jämskäläinen i oktober besökte Huvudstaben. Frågan om införande av drogtest diskuterades också under inspektionerna i slutet av året.

Inspektionsverksamhet

Inspektionerna i garnisonerna har alltid utgjort en viktig del av laglighetsövervakningen av militära ärenden. Under de senaste åren har garnisonsinspektionerna i mån av möjlighet effektiviserats och komprimerats tidsmässigt. De har inriktats på att ge uttryckligen beväringarna tillfälle att samtala förtroligt med justitieombudsmannen. Under verksamhetsåret fick emellertid också den ordinarie personalen tillfälle att träffa biträdande justitieombudsmannen. Diskussionerna med beväringar har både en symbolisk och en förebyggande betydelse. I stora garnisoner har det visserligen kunnat vara svårt att ordna tiderna och förhållandena så att alla beväringar har lika möjligheter att träffa justitieombudsmannen. Justitieom-

budsmannen har dock betonat att mötena skall ordnas så att beväringarna utan besvär kan komma till dem. På denna punkt har det ibland uppstått problem, t.ex. då en beväring har varit tvungen att anhålla om befrielse från annan tjänstgöring för att kunna träffa justitieombudsmannen. Också under verksamhetsåret framfördes vid en garnison påståenden om att man försökt göra det svårt för beväringarna att träffa justitieombudsmannen. Då saken utreddes visade det sig att det inte var fråga om något sådant, även om man vid en enhet inte varit tillräckligt flexibel när det gällde att ordna möjlighet för beväringarna att träffa justitieombudsmannen. BJO Jääskeläinen ansåg att regementets kommandör hade vidtagit tillräckliga åtgärder i ärendet.

I samtalen med beväringarna har det ofta framkommit sådant som justitieombudsmannen tagit upp vid sitt avslutande samtal med de anställda förmännen. Många mindre problem kan direkt klaras upp på detta sätt. När det är fråga om principiella frågor eller allvarliga missförhållanden inleder justitieombudsmannen en särskild utredning eller förundersökning efter inspektionen. Under verksamhetsåret begärdes särskild utredning i tre fall och ett fall ledde till förundersökning.

I samband med inspektionerna diskuterades också ständigt de för beväringarna viktiga permissionsfrågorna. Vid flera garnisoner påtalades att i synnerhet beväringar som tjänstgör som chaufförer måste vara i tjänst ett oskäligt stort antal veckoslut. Vidare kritiserades förfarandet att i sista stund dra in permissioner till följd av handräckningsuppgifter samt till följd av prov som måste avläggas under veckoslut. Beväringarna undrade också varför de inte från statens sida fick tandkräm och schampo trots att Allmänna tjänstereglementet förutsätter att de skall hålla sitt hår rent och sköta sin hygien och trots att de enligt värnpliktslagen har rätt till gratis hälsovård. BJO Jääskeläinen underrättade Huvudstaben om detta påpekande.

I samband med flera inspektioner framförde beväringarna misstankar om mögelproblem i kasernerna. BJO Jääskeläinen uppmärksammade denna fråga också i ett klagomålsavgörande (dnr 2142/4/01, s. 174).

I samband med inspektionerna framgick det att beväringsskommittéerna spelar en viktig roll för utvecklingen av beväringarnas tjänstgöringsförhållanden. Representanter för beväringsskommittéerna har i flera fall tagit upp också sådana missförhållanden med justitieombudsmannen som andra beväringar av någon anledning inte vill ta upp. BJO Jääskeläinen höll ett anförande vid det riksstäckande

möte för beväringsskommittéerna som Nylands Brigad ordnade 24.4.2002.

Vid de samtal som i samband med inspektionerna fördes med läkare, präster och socialkuratorer diskuterades framförallt frågor som gällde beväringarnas tjänstgöringsförhållanden och bemötandet av beväringarna.

Under verksamhetsåret gjordes betydligt flera inspektioner inom försvarsförvaltningen än föregående år. Under verksamhetsåret gjordes 21 inspektioner (5 år 2001 och 4 år 2000).

BJO Jääskeläinen införde en ny praxis enligt vilken en promemoria över de viktigaste inspektionsiakttagelserna alltid sänds till inspektionsobjektet och för kännedom också till Huvudstaben respektive till staben för gränsvakningsväsendet. I vissa fall har iakttagelserna lett till att staben vidtagit åtgärder på eget initiativ.

DISCIPLIN- OCH SKADESTÅNDSÄRENDEN

Före inspektionerna granskas alltid truppvavdelningarnas disciplinhandlingar samt även inspektionsobjektens och försvarsområdenas statistik över disciplinära ärenden. En betydande del av de disciplinära påföljderna påförs för tjänstgöringsbrott eller för oäktsamma tjänstgöringsbrott. Den straffrättsliga legalitetsprincipen förutsätter att straffbestämmelser är relativt exakta till sin ordalydelse. Av gärningsbeskrivningen framgår emellertid inte alltid i vilket reglemente eller i vilken bestämmelse den tillräknade gärningen är förbjuden. Den regel eller bestämmelse som har överträtts individualiseras inte alltid tillräckligt noggrant. I bland anges inte heller tillräckligt noggrant på vilket sätt ett förfarande har varit t.ex. olämpligt eller förgelseväckande. I brott som förutsätter uppsåt, framgick det inte alltid av gärningsbeskrivningen att en uppsåtlig handling förelegat. Det är ofta svårt att göra skillnad mellan uppsåtliga och oäktsamma brott. Ibland nämns i gärningsbeskrivningen in också omständigheter som är irrelevanta med avseende på rekvisitet. Av de disciplinära handlingar som granskades under verksamhetsåret framkom inga allvarligare fall av missbruk av förmansställning.

Till åtskillnad från de senaste åren bekantade sig BJO under verksamhetsåret före inspektionerna också med beslut som gällde små och stora skador av olika slag. I dessa beslut kunde konstateras i viss mån oenhetlig

praxis bl.a. när det gällde frågan om oaktsamheten i fall där utrustning förstörts eller söndrats i övningsituationer ansetts vara av lindrig art eller inte. Om oaktsamheten är lindrig uppkommer ingen ersättningsskyldighet utan staten svarar för skadan.

INSPEKTIONERNA INOM FÖRSVARSMAKTEN OCH GRÄNSBEVAKNINGSVÄSENDET 2002

Inspektionerna av Pansarbrigaden och Västra försvarsområdet gjordes av BJO *Rautio*, de övriga inspektionerna av BJO *Jääskeläinen*.

Pansarbrigaden	12.3.2002
Staben för Västra försvarsområdet	12.3.2002
Lapplands gränsbevakningssektion, gränsjägarkompaniet	16.5.2002
Jägarbrigaden	17.5.2002
Finska vikens Marinkommando samt Mäkiluoto och Mjölö fort	24-25.9.2002
Gardesjägerregementet	9.10.2002
Helsingfors Luftvärnsregemente	24.10.2002
Signalregementet	14.11.2002
Flygstaben	19.11.2002
Flygvapnets Signalteknikanstalt	19.11.2002
Signalprovanstalten	19.11.2002
Flygvapnets Signalskola	19.11.2002
Flygstödsdivisionen	19.11.2002
Huvudstaben	26.11.2002
Satakunta Flygflottilj	3.12.2002
Militärövningen Kaamos 2002 i Rovajärvi	17.12.2002
Kainuu Brigad	18.12.2002
Kajanalands Gränsbevakningssektion	18.12.2002

Avgöranden

TIDNINGSINTERVJU MED EN MILITÄRJURIST

Eftermiddagstidningen Ilta-Sanomat publicerade 20.4.1999 en artikel under rubriken "Alikersantti nimitteli mustaa varusmiestä – sai varoituksen" (Undersergeant förolämpade en svart beväring – fick varning). Enligt artikeln hade Helsingfors tingsrätt dömt undersergeanten till varning för att han i utbildningssammanhang hade kallat en mörkhyad gardesjägare för neger. Enligt artikeln hade den militärjurist som var åklagare i ärendet konstaterat att ärendet enligt hans åsikt inte var värt att behandlas i domstol samt att han inte ansåg neger vara en kränkande benämning.

BJO Rautio konstaterade bl.a. följande i sitt ställningstagande.

Enligt statstjänstemannalagens 14 § skall en tjänsteman utföra sina uppgifter på behörigt sätt och uppträda så som hans ställning och uppgifter förutsätter. En tjänsteman förutsätts bl.a. vara omdömesgill och visa stilkänsla i sitt ordval. Vidare skall en tjänsteman uppträda på ett sådant sätt att det inte med fog uppstår misstankar om att han är partisk eller fördomsfull.

Finland har bl.a. undertecknat den internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (FördrS 37/1970), vilket innebär att det allmänna förpliktas att aktivt bekämpa rasistiska företeelser.

För en utomstående är det omöjligt att i efterhand exakt få reda på vad som sades under telefonsamtalet mellan militärjuristen och redaktören. Militärjuristen uppgav att tidningsartikeln gav en felaktig bild av hans inställning till åtalet och användningen av ordet neger.

Av militärjuristens utredning framgick enligt BJO:s åsikt i varje fall att han inte ansåg det av domstolen behandlade ärendet vara särskilt allvarligt. Militärjuristen hade redan före domstolsbehandlingen gett den disciplinära förmanen ett sådant utlåtande som avses i militära disciplinlagen. I utlåtandet ansåg han att förundersökningen skulle överlämnas till åklagaren för rättegång, om inte ärendet var så obetydligt att det lämnades därhän. Tingsrätten dömde emellertid undersergeanten till varning. Efter att målsäganden överklagat domen skärpte Helsingfors hovrätt 18.11.1999 straffet till böter. Hovrätten ansåg det

att det straff som tingsrätten ådömde undersergeanten inte stod i ett rättvist förhållande till brottets skadlighet samt till gärningsmannens skuld, sådan den framgick av brottet.

Åklagaruppgifterna i militära rättegångsärenden överfördes 1.5.2001 från militärjuristerna till häradsåklagarna. Avsikten med ändringen var att eliminera misstankarna om domstolsbehandlingen av militära brottmål. Också justitieombudsmannen har i olika sammanhang uppmärksammat denna omständighet och bl.a. ansett det vara problematiskt att militärjuristerna samtidigt uppträder i flera roller. Också i det aktuella fallet hade militärjuristen innan han uppträdde som allmän åklagare, i sin egenskap av militärjurist gett ett utlåtande i ärendet till kommandören. Militärjuristens uttalande till tidningen om det skedet hade uppenbarligen påverkat innehållet i den artikel som publicerades i Ilta-Sanomat.

Enligt BJO:s uppfattning kunde militärjuristens förfarande också enligt dennes egen förklaring anses vara oöverlagat. Av hans uttalande kunde man få den uppfattningen att det inte anses kränkande inom försvarsmakten att kalla en underlydande för neger. BJO delade Huvudstabens uppfattning att det inte är förenligt med ett sakligt tjänstespråk att i något sammanhang använda benämningen neger på en underlydande. Eftersom Huvudstaben redan hade framfört sin kritik till militärjuristen och eftersom de militära rättegångsärendena numera har överförts på allmänna åklagare, föranledde ärendet inga andra åtgärder från laglighetsövervakarens sida än att BJO för kännedom meddelade militärjuristen också sin uppfattning om saken, genom att sända denne en kopia av sitt beslut.

BJO Rautios beslut 28.2.2002, dnr 893/2/99

TILLÄMPNING AV MILITÄRA DISCIPLINFÖRORDNINGEN VID BEHANDLINGEN AV ETT KLAGOMÅL TILL EN FÖRMAN

Klaganden överlämnade i samband med inspektionen av Finlands KFOR-bataljon i Kosovo ett skriftligt klagomål till justitieombudsmannen. Klagomålet gällde en disciplinär tillrättavisning. Klaganden berättade att han i samma ärende hade anfört ett klagomål också till bataljonskommendören. Som svar på klagomålet uppgav han sig ha fått endast ett skriftligt meddelande av chefen för sin enhet samt en på meddelandet fäst gul klisterlapp på vilken

militärjuristen meddelade att beslutet i det disciplinära ärendet hade granskats men inte ändrats.

BJO Jääskeläinen konstaterade bl.a. följande i sitt svarsbrev.

Enhetschefen hade avgjort klagandens disciplinära ärende med stöd av sin lagliga prövningsrätt. De utredningar som inhämtats i ärendet gav ingen anledning att misstänka att han överskridit eller missbrukat sin prövningsrätt eller på något annat sätt handlat lagstridigt eller försummat sin plikt.

Enligt 44 § i militära disciplinförordningen skall med anledning av klagomål avfattas ett skriftligt beslut, vari skall utredas de omständigheter som har framkommit vid sakens behandling och uppges vilka åtgärder saken föranleder. Beslutet skall delges den som har anfört klagomålet och den som klagomålet riktar sig mot.

Bataljonskommendören hade inte fattat något uttryckligt skriftligt beslut med anledning av klagomålet. Han hade avgjort ärendet endast genom att på tillrättavisningsblanketten göra en daterad granskningsanteckning. Militärjuristen hade emellertid därförinnan med anledning av klagomålet givit kommandören ett detaljerat utlåtande som innehöll ett motiverat beslutsförslag. Beslutet hade inte heller delgivits klaganden officiellt men han hade fått ett muntligt besked om beslutets innehåll både av enhetschefen och av bataljonens militärjurist.

Med anledning av det inträffade hade försvarsministeriet redan uppmärksammat de disciplinära förmännen på den rätta tillämpningen av militära disciplinförordningen vid behandlingen av klagomål som riktas till en förman. Eftersom BJO ansåg att klagandens rättssäkerhet inte hade äventyrats till följd av det sätt på vilket klagomålet behandlades, föranledde procedurfelet inga andra åtgärder än att BJO sände den överste som var kommandör för bataljonen en kopia av sitt svarsbrev. En kopia av svaret sändes för kännedom också till Huvudstaben, till vilken det operativa ansvaret för den fredsbevarande verksamheten hade överförts från början av år 2001.

BJO Jääskeläinens beslut 15.7.2002, dnr 1007/4/00

OLAGLIG UPPLÖSNING AV EN BYRÅSEKRETERARENS ANSTÄLLNINGSFÖRHÅLLANDE

Klaganden bad justitieombudsmannen undersöka om chefen för Transportdepån hade handlat i strid med sin tjänsteplikt då han upplöste klagandens anställningsförhållande medan klaganden var på sjukledighet. Klaganden ansåg att han också tidigare blivit utsatt bl.a. för osakligt och förödmjukande tilltal samt påtryckningar. Enligt klagomålet var det också osakligt att grunden för upplösning av anställningsförhållandet hade nämnts i ett skriftligt meddelande som distribuerats till depåns personal. Klaganden hade sedermera fått invalidpension.

BJO Jämskeläinen konstaterade utgående från utredningarna bl.a. följande i sitt avgörande.

Tjänstemannanämnden hade i sitt beslut som vunnit laga kraft ansett att det inte fanns några grunder att upplösa klagandens anställningsförhållande och att chefens beslut var lagstridigt. Vid den tidpunkt då anställningsförhållandet upplöstes hade klaganden ett läkarintyg varav framgick att han var bestående arbetsoförmögen. Av handlingarna framgick dessutom att chefen då han verkställde upplösningsbeslutet kände till också ett senare läkarintyg vari klaganden likaså konstaterades vara arbetsoförmögen.

Enligt statstjänstemannalagens 33 § kan en tjänstemans tjänsteförhållande genast upplösas om tjänstemannen grovt bryter mot eller åsidosätter sin tjänsteplikt. Enligt statstjänstemannalagens 19 § kan en tjänsteman åläggas att genomgå kontroll eller undersökning av hälsotillståndet, om detta är nödvändigt för bedömningen av hans eller hennes förutsättningar att sköta sina uppgifter. Enligt utredningen fanns det inga i lagen angivna grunder för upplösning av klagandens anställningsförhållande utan en tilläggsutredning av hans arbetsförmåga. BJO ansåg att chefen då han upplöste klagandens tjänsteförhållande hade handlat lagstridigt på det sätt som tjänstemannanämnden konstaterat.

Enligt statstjänstemannalagens 67 § får i en tjänstemans arbetsintyg anges orsaken till att anställningsförhållandet upphör samt ges vitsord över tjänstemannens arbets- skicklighet, flit och uppförande endast om tjänstemannen begär det. Även om det i det aktuella fallet inte var fråga om ett arbetsintyg ger det nämnda lagrummet i viss mån stöd också för en bedömning av om det i klagomålet

nämnda meddelandet var sakligt till sin utformning. BJO ansåg att informationen om orsaken till att klagandens anställningsförhållande upphörde var oöverlagd och gavs i ett alltför tidigt skede, eftersom tidsfristen för att yrka på rättelse av upplösningsbeslutet då inte ännu hade gått ut.

På grund av den utredning som framgick av handlingarna ansåg BJO det vara skäl att med stöd av 10 § i lagen om justitieombudsmannen ge den överstelöjtnant som var chef för Transportdepån en anmärkning för hans lagstridiga förfarande då han upplöste klagandens anställningsförhållande. BJO meddelade för kännedom överstelöjtnanten också sin uppfattning om dennes förfarande då han informerade personalen om upplösningen av anställningsförhållandet.

BJO Jämskeläinenens beslut 25.9.2002, dnr 717/4/00

BEREDNINGEN AV ETT FÖRFLYTTNINGSBESLUT STRED MOT EN GOD FÖRVALTNING

Klaganden, som hade överstes grad, kritiserade Huvudstabens förfarande i samband med personalarrangemang som berörde honom. Klaganden uppgav att han inte hade blivit vederbörligen hörd och att förfarandet inte heller i övrigt var förenligt med en god förvaltning då han, som hade avlagt generalstabsofficersexamen, hade flyttats från en tjänst som biträdande underhållschef vid Huvudstaben till en lägre tjänst som föreståndare för Intendenturmaterieldepån i Tavastehus. Denna uppgift hade i årtal skötts av majorer och överstelöjtnanter som inte avlagt generalstabsofficersexamen.

Klaganden hade i början av november 1999 fått besked om att det fanns planer på att 1.1.2000 flytta honom till Intendenturmaterieldepån som föreståndare. Klaganden hade emellertid genom ett beslut 26.11.1999 först förordnats till ett specialuppdrag vid Huvudstabens underhållsstab 1.1–31.5.2000 och därefter, från 1.6.2000, till föreståndare för Intendenturmaterieldepån. Klaganden hade 1.3.2000 sagt upp sig från försvarsmaktens anställning räknat från 1.1.2001. Därmed hade förordnandet till föreståndare för Intendenturmaterieldepån återkallats.

BJO Jämskeläinen konstaterade följande i sitt beslut.

Klaganden framhöll speciellt att han inte på vederbörligt sätt och i enlighet med god förvaltningssed hade blivit

hörd i samband med förflyttningen samt att han hade flyttats till en uppgift som var av klart lägre rang, vilket är exceptionellt inom försvarsmakten. Klaganden uppgav att han hade haft för avsikt att tjäna sitt fosterland i ytterligare nästan sju år, om han inte blivit behandlad på detta förödmjukande sätt.

Utredningarna om i vilket skede man hade diskuterat tjänstearrangemangen med klaganden och vad som då hade blivit sagt var delvis stridande mot det som framfördes i klagomålet. Huvudstabens utredningar visade emellertid inte att man före november 1999 hade talat med klaganden om att han 1.1.2000 skulle bli föreståndare för Intendenturmaterieldepån i Tavastehus. Inte heller den dåvarande föreståndaren för Intendenturmaterielbyrån hade underrättats om förflyttningen.

En kort tid före de händelser som avsågs i klagomålet hade det gjorts ändringar i 9 a § i lagen om försvarsmakten om förflyttning av en tjänsteman vid försvarsmakten till en annan tjänst. I det sammanhanget flyttades de bestämmelser om flyttningsskyldigheten som tidigare ingått i förordningen till lagen. Enligt 9 a § är en tjänsteman vid försvarsmakten skyldig att övergå till en annan tjänst eller ett annat uppdrag när detta är nödvändigt för att skötsel av uppgifterna eller tjänstgöringen skall kunna ordnas på ett ändamålsenligt sätt. Om förflyttningen till en annan tjänst medför att tjänstemannens tjänstgöringsort ändras, skall beslutet delges honom minst tre månader tidigare. I beslutet får ändring sökas enligt förvaltningsprocesslagen.

I regeringens proposition med förslag till lagändringen (RP 240/1998 rd.) konstateras att den allmänna principen är att förflyttningarna skall avse en tjänst på samma eller högre nivå. Detsamma konstaterar grundlagsutskottet i sitt utlåtande om propositionen (GrUU 40/1999 rd.).

Försvarsutskottet konstaterar i sitt betänkande att förflyttningar i första hand skall baseras på frivillighet och att de inte får medföra oskäliga olägenheter för den förflyttade eller hans familj. Innan en tjänsteman förflyttas till en annan tjänst eller förordnas till ett annat uppdrag skall denne få framföra sina egna önskemål. Också andra tillbudsstående alternativ skall därvid beaktas. Som en allmän princip bör enligt försvarsutskottets åsikt alltid iakttas att förflyttningarna i första hand avser en tjänst eller ett uppdrag som är högre eller minst på samma nivå. Utskottet anser det vara viktigt att försvarsmaktens förflyttningssystem utvecklas så att det i större utsträckning baseras på frivillighet.

Försvarsutskottets anser att det är skäl att underrätta vederbörande om förflyttningar i ett tidigare skede, för att på så sätt minska de olägenheter som de medför. Enligt försvarsutskottets åsikt måste den föreslagna tre månaders minimitiden i flera fall anses vara alltför kort. I praktiken borde vederbörande underrättas om ett förflyttningsbeslut betydligt tidigare, gärna sex månader före förflyttningen (FsUB 4/1998 rd.).

Till det militära förvaltningssystemet hör att försvarsmaktens sammansättning utgående från de funktionella behoven kan ändras bl.a. genom att personal förflyttas. Också i det aktuella fallet hade det vid Huvudstabens materieförvaltningsavdelning enligt vad som utretts i och för sig funnits ett funktionellt behov att flytta klaganden till någon annan uppgift.

Enligt utredningarna hade man emellertid av skäl som inte berodde på klaganden varit tvungen att beslutat om förflyttningen så snabbt att man inte hade hunnit höra honom på det sätt som t.ex. försvarsutskottet förutsatt i sitt betänkande. Den ursprungligen planerade tidtabellen var sådan att man inte ens hade kunnat iakttä den lagstadgade tre månaders tidsfristen, som också den av försvarsutskottet ansågs vara i kortaste laget.

Planerna på att ändra klassificeringen av tjänsten som föreståndare för Intendenturmaterieldepån visade att tjänsten, såsom klaganden uppgivit, var lägre än hans dåvarande tjänst och att den enligt Huvudstabens egen utredning inte över huvud taget kunde skötas av en person som innehade en överstetjänst. Enligt organisationsschemat för Intendenturmaterieldepån var denna en militär inrättning som lydde under Huvudstaben och vars direkta militära förman var försvarsmaktens underhållschef. Depåns verksamhet ledes av försvarsmaktens biträdande underhållschef. Klaganden var vid tidpunkten för förflyttningsbeslutet biträdande underhållschef och ledde sålunda denna depås verksamhet.

Enligt utredningarna hade det i och för sig uppenbarligen varit formellt möjligt att genomföra förflyttningen på det sätt som konstateras i Huvudstabens utlåtande, dvs. genom en justering av tjänsteklassificeringen för depåföreståndaren. Enligt nya utredningar hade emellertid någon sådan ändring av tjänsteklassificeringen inte ännu gjorts.

Av utredningarna framgår att förflyttningen i varje fall var en så pass exceptionell åtgärd att den uttryckligen borde ha genomförts på ett korrekt sätt och tillräckligt väl motiverats också för klaganden. Av utredningarna framgick att

klaganden också efteråt upprepade gånger frågat olika personer om orsaken till det inträffade.

Vid bedömningen av förbandet uppmärksammade BJO också den omständigheten att riksdagen hade behandlat försvarsmaktens förflyttningsförband en kort tid före de händelser som avses i klagomålet. Ändringen av lagen om försvarsmakten trädde i kraft 1.2.1999. I utskottens ställningstaganden som refereras ovan redogörs närmare för hurdan en god förvaltningssed i förflyttningsärenden borde vara. I ställningstagandena understryks att förflyttningar bör baseras på frivillighet samt betonas vikten av att vederbörande blir hörd och informerad i ett tillräckligt tidigt skede.

Av utredningarna framgår att det *de facto* inte fanns några alternativ till förflyttningen av klaganden i det skede då han underrättades om saken. Det hade sålunda inte längre i det skedet haft någon faktisk betydelse om han hörts. Enligt utredningarna hade man vid förflyttningen av klaganden enligt BJO:s åsikt inte iakttagit de principer som utskotten framhåller i sina utlåtanden.

Hela förflyttningen förföll visserligen på grund av att klaganden sagt upp sig. Klaganden skulle också ha haft möjlighet att överklaga förflyttningsbeslutet, vilket han emellertid enligt uppgift inte gjorde.

BJO ansåg att Huvudstabens förband stred mot de principer för en god förvaltning vid beredning och genomförande av förflyttningsbeslut, som också riksdagen framhållit, och sålunda var felaktigt. BJO meddelade för kännedom Huvudstaben sin uppfattning om saken och uppmärksammade denna också på ett mera allmänt plan för framtiden på principen att en god förvaltning skall iakttas vid förflyttningar.

BJO Jämskeläinens beslut 20.12.2002, dnr 1258/4/01

MÖGELPROBLEM I KASERNER

Klaganden framförde kritik med anledning av att Savolaxbrigadens kaserner var fuktskadade och sålunda hälsovådliga för beväringarna. Klaganden och hans tjänstgöringskamrater hade enligt klagomålet av den anledningen ständigt varit sjuka.

Också i samband med kanslichef Ilkka Rautios inspektion av Savolaxbrigaden 7.9.2001 hade klaganden och flera beväringar vid brigadens granatkastarkompani och militärpolisompani berättat att de blivit sjuka strax efter att de kommit till brigaden. En del av beväringarna hade tidigare tjänstgjort vid Kymmene Luftvärnsregemente i Fredrikshamn. Där hade de inte haft liknande symptom.

I samband med inspektionen fick Rautio en skriftlig utredning om saken. Villmanstrands regioninstitut för arbetshygien gav 22.12.2000 ett utlåtande om de undersökningar som gjorts i brigadens kasernbyggnad. Enligt utlåtandet hade fuktskador och mikrobiltillväxt konstaterats, vilket orsakade hälsovådlig exponering. I utlåtandet framhölls att åtgärder oundgängligen måste vidtas.

BJO Jämskeläinen konstaterade följande som sitt ställningstagande.

Vid de undersökningar som gjordes i brigadens kaserner konstaterades fuktskador som orsakade avsevärda hälsorisker och som det sålunda var nödvändigt att åtgärda. Enligt 9 § i lagen om skydd i arbete skall arbetsgivaren kontinuerligt iaktta arbetsmiljön samt vidta lämpliga åtgärder bl.a. för att utreda och avvärja hälsorisker. Lagen om skydd i arbetet tillämpas också på beväringar, dock inte då de deltar i militära övningar.

I den nya lagen om skydd i arbete (739/2002) som träder i kraft 1.1.2003 understryks arbetsgivarens skyldighet

att identifiera och bedöma riskfaktorer i arbetsmiljön. Arbetsgivaren skall känna till arbetsplatsens riskfaktorer (RP 59/2002 rd.).

Enligt utredningarna hade man vid Savolaxbrigaden vidtagit åtgärder för att reparera fuktskadorna och minska de av dessa orsakade riskerna. Innan reparationsarbetena blir klara hinner emellertid flera kontingenter beväringar bo i de hälsovådliga kasernerna.

Försvarsmakten är enligt lagen ansvarig för beväringarnas hälsa under tjänstgöringstiden. Bevärings som i enlighet med värnpliktslagen fullgör sin medborgerliga plikt får enligt BJO:s åsikt inte inkvarteras i hälsovådliga kaserner.

Vid inspektionerna har mögelproblem i kaserner där beväringar inkvarteras påtalats flera gånger. I samband med försvarsförvaltningens förestående fastighetsreform är det skäl att uppmärksamma kasernernas skick. BJO meddelade att han vid framtida inspektioner kommer att fästa särskild uppmärksamhet vid denna fråga.

BJO meddelade Huvudstaben sin uppfattning för kännedom.

BJO Jääskeläinens beslut 20.12.2002, dnr 2142/4/01

BJO Jääskeläinen uppmärksammade också i sitt brev 27.1.2003 (dnr 1843/4/02) kommandören för Finska vikens Marinkommando på eventuella mögelproblem i kasernerna vid Mjölö och Mäkiluoto fort samt på vikten av en noggrannare kartläggning av dessa.

Marinstaben beordrade 24.3.2003 truppvavdelningarna att i samråd med den nuvarande fastighetsägaren (Senaatti-Kiinteistö) omedelbart utreda förekomsten av eventuell mikrotillväxt orsakad av fuktskador och vid behov vidta åtgärder för att så snabbt som möjligt eliminera dessa sanitära olägenheter.

UNDERVISNINGSSEKTORN

Allmän översikt

Justitieombudsmannens laglighetsövervakning sträcker sig också till undervisnings- och kultursektorn. Under verksamhetsåret liksom tidigare år gällde klagomålen ett brett spektrum av undervisningsärenden, bl.a. grundskolor och yrkesläroanstalter, forskning samt finansiering av undervisningen.

Enligt arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen ankom laglighetsövervakningen av undervisningssektorn huvudsakligen på BJO *Rautio*. Liksom föregående år var referendarierådet *Jorma Kuopus* huvudföredragande för denna grupp av ärenden.

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN INOM UNDERVISNINGSSEKTORN

Av de 89 klagomålsärenden som avgjordes under verksamhetsåret gällde 35 grundläggande utbildning, 14 universitet och högskolor, 11 undervisningsministeriet, 6 yrkeshögskolor och 2 studentexamen. De återstående klagomålen gällde övriga ärenden inom undervisnings- och kultursektorn.

Antalet klagomål som gällde undervisningssektorn var under verksamhetsåret något (13) större än föregående år. Undervisningssektorns andel av alla klagomål som avgjordes år 2002 var 3,5 %. Ett av dessa avgöranden ledde till en anmärkning och 16 till att justitieombudsmannen delgav sin uppfattning. Andelen avgöranden som ledde till åtgärder, dvs. till anmärkning eller till att justitieombudsmannen delgav sin uppfattning, var ca 19 %. Denna siffra var något större än åren 2000 och 2001. I sex fall ledde klagomålen dessutom till korrigerande åtgärder medan behandlingen av klagomålet pågick. Det var i dessa fall bl.a. fråga om att ordna skolskjuts för en grundskolelev, om användning av en grundskolas utrymmen för föräldraföreningens möten samt om opartiskheten då ett universitets laboratorietrymmen användes för forskningsändamål.

De klagomål som ledde till att justitieombudsmannen delgav sin uppfattning gällde bl.a. avgifter som yrkeshögskolor uppbar för överlånga studier samt bedömning av

studieprestationer, frågan om en preliminär bedömning av ett i gymnasiet avlagt språkprov skall vara offentlig i samband med studentexamen, en vuxengymnasierektors handlande, en grundskolerektors och en kommuns kulturdirektörs åtgärder i ärenden som gällde handlingsoffentlighet, specialundervisning, avskedande av en lektor, ett fall där en yrkesinriktad vuxenutbildningscentral bjöd tjänstemän inom Arbetskraftsförvaltningen på förplägnad, en teknisk högskolas förfarande i ett ärende som gällde en uppfinning som gjorts av en studerande samt ett utbildningsverks åtgärder i ett ärende som gällde skolgångsbiträden.

JO Paunio gav Mellersta Finlands konservatorium en anmärkning för dess förfarande. Åbo konservatorium hade handlat på ett sätt som gav BJO Rautio anledning att delge sin uppfattning om vissa brister i konservatoriets förvaltning. Dessa avgöranden refereras i korthet nedan.

De övriga klagomål inom undervisningssektorn som inte ledde till åtgärder från laglighetsövervakarens sida (36 ärenden statistikfördes under beteckningen "ingen anledning" och 11 ärenden under beteckningen "inget fel") gällde bl.a. musik-, religions- och specialundervisningen på en grundskolas lågstadium, den praktiska undervisningen i grundskolan, skolgång och skolskjutsar, anställning av en klasslärare, påståenden om dataintrång och kränkning av mänskliga rättigheter i en skola, en samkommuns förfarande, rekryteringspolitiken vid en läroanstalt för kommunikation, arrangemang i samband med skötseln av ett universitets professur, studerandes dataskydd, kontakttolksexamen i ryska, en vid utbildningsstyrelsen anställd tjänstemans förfarande, böckerna för ett universitets juridiska fakultets inträdesförhör, godkännande av internationell studentexamen för inträde till universitet, arbetsatmosfären vid en teknisk högskolas kemiska institution, tjänstemannanämndens beslut om uppsägning av en lärare, handledning av lärdomsprov vid en yrkeshögskola samt undervisningsministeriets förfarande vid övervakningen av stadgarna för Finlands skidförbund. I ett klagomålsärende ledde rastövervakningen och påståenden om skolmobbing inte till åtgärder från laglighetsövervakarens sida, eftersom grundskolan redan hade tagit itu med dessa problem.

REFORMER INOM UNDERVISNINGSSSEKTORN

I början av år 1999 trädde en ny utbildningslagstiftning i kraft. Universitetslagen, som hade samband med reformen, trädde i kraft redan 1.8.1998. Syftet med reformen var bl.a. att förenhetliga lagstiftningen och utveckla utbildningens innehåll i enlighet med den utveckling som skett i samhället. Verkställigheten av dessa centrala lagar fortsatte under år 2002.

Statsrådet gav en redogörelse (SRR 2/2002 rd.) om vilka verkningar de nya skollagarna haft och om hur de i lagarna uppställda målen har nåtts. Dessutom avlät regeringen en proposition (RP 205/2002 rd.) med förslag till lagar om ändring av lagen om grundläggande utbildning, gymnasielagen och lagen om yrkesutbildning samt 11 och 16 § lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning. I samband med riksdagsbehandlingen av propositionen hördes också justitieombudsmannen. I propositionen föreslogs justering av bestämmelserna om bl.a. elevvård och disciplinära åtgärder.

Under verksamhetsåret gjordes också smärre ändringar i lagarna och förordningarna om undervisnings- och kultursektorn. Under år 2002 utreddes möjligheterna att införa drogtest i läroanstalterna samt avläts propositioner om ändring av lagen om antagningregistret och student-examensregistret (RP 35/2002 rd.) samt en proposition med förslag till yrkeshögskolelag (RP 206/2002 rd.). Justitieombudsmannen konstaterade vissa oklarheter i yrkeshögskolornas förvaltning och antagningsgrunder (jfr SS 699/2002 rd.). I detta sammanhang är det med tanke på barnens rättigheter och trygga skolgång skäl att notera också regeringens proposition med förslag till lagar om kontroll av brottslig bakgrund hos personer som arbetar med barn (RP 3/2002 rd.). Dessutom är det skäl att nämna regeringens propositioner med förslag till religionsfrihetslag och vissa lagar som har samband med den (RP 170 och 205/2002 rd.) samt till lag om yrkespedagogisk lärarutbildning (RP 206/2002 rd.) och till lagar om ändring av upphovsrättslagen och 49 kap. strafflagen (RP 177/2002 rd.). Dessutom godkände riksdagen i december 2002 lagändringar (i anslutning till RP 135/2002 rd.) som innebar att ett särskilt råd för utbildningsvärdering inrättades, samtidigt som bestämmelserna om utbildningsvärdering justerades.

Undervisningssektorns betydelse inom justitieombudsmannens laglighetsövervakning kommer sannolikt att

öka ytterligare då utbildningen i och med IT-samhällets utveckling blir mångsidigare och nätverksbaserad (bl.a. virtualeskolor och e-studier).

Inspektionsverksamhet

År 2002 gjordes inga inspektioner inom undervisningssektorn. Under verksamhetsåret förekom inte liksom tidigare år lärarpermitteringar på grund av kommunernas dåliga ekonomi, med åtföljande talrika klagomål och därtill ansluta inspektioner (jfr JO:s berättelse för år 2000, s. 270-273). Bl.a. Lieksa stad försökte emellertid permittera lärare också år 2002. Ärendet behandlades emellertid närmast genom Östra Finlands länsstyrelses tillsynsåtgärder (se även JO:s beslut dnr 490/4/02 och 726/4/02).

Avgöranden

EN TRYGG STUDIEMILJÖ OCH FÖREBYGGANDE AV SKOLMOBBNING

JO Paunio underströk i sitt avgörande att en viktig förutsättning för att allas rätt till grundläggande utbildning skall kunna förverkligas enligt grundlagens 16 § är att studiemiljön är trygg på det sätt som avses i 29 § i lagen om grundläggande utbildning. Hon hänvisade till undervisningsmyndigheternas utredningar (bl.a. den av undervisningsministeriet år 1999 tillsatta trygghetsarbetsgruppen och den av undervisningsministeriet tillsatta s.k. elevvårdsarbetsgruppen samt arbetsgruppen för beredning av ett förslag till kvalitativa krav på en sund och trygg inlärningsmiljö). Utgående från dessa utredningar beredde undervisningsministeriet våren 2002 en utbildningspolitisk redogörelse som det överlämnade till riksdagen. Åtgärdsprogrammet avser de åtgärder som skolan kan vidta i problem-, olycks- och andra krisituationer, t.ex. när det förekommer våld och skolmobbing. Av utbildningsstyrelsens utredning framgår att den år 1994 förberedde en grundlig revidering av undervisningsplanen. Avsikten var att i undervisningsplanen ta in också ett avsnitt enligt vilket skolan skall utarbeta ett åtgärdsprogram för att främja sundheten och tryggheten i skolan. JO ansåg det vara särskilt viktigt att förverkliga rätten till en trygg studiemiljö enligt 29 § i lagen om grundläggande utbildning.

JO Paunios beslut 13.3.2002, dnr 544/4/01

HANDIKAPPADE BARNS RÄTT TILL GRUNDLÄGGANDE UTBILDNING

JO Paunio ansåg att enligt 17 § i lagen om grundläggande utbildning skall för ett barn som har intagits till specialundervisning uppgöras en individuell plan för hur undervisningen ordnas. Enligt utbildningsstyrelsens föreskrift skall denna undervisning utvärderas regelbundet. Enligt vad som utretts hade genomförandet av planen för ett handikappat barn inte utvärderats under ett läsår då barnet hade övergått från undervisning enligt en anpassad plan till allmän undervisning och väntade på att få plats i en annan skolas specialundervisningsklass. JO uppmärksammade också den omständigheten att man vid uppgörandet av den individuella planen bättre kunde ha beaktat den multiprofessionella sakkunskapen samt samarbetet mellan undervisningen och hälsovården, i enlighet med förarbetena till lagen om grundläggande utbildning och utbildningsstyrelsens föreskrift.

JO Paunios beslut 12.12.2002, dnr 1812/4/00

PATENTERING AV EN UPPFINNING I SAMBAND MED ETT LÄRDOMSPROV SAMT OFFENTLIGHETSFRÅGAN

Klaganden kritiserade Tekniska högskolan för att den dröjt med att godkänna hans studerande sons diplomarbete. Sonen hade arbetat som forskningsassistent vid högskolans el- och datatekniska avdelning, med ett projekt som hörde till Tekes teknologiprogram. Klaganden och hans son kritiserade också de avtalsförhandlingar som hade förts om lärdomsprovet samt handledningen av forskningsarbetet. Studeranden hade under arbetets gång uppmuntrats att utnyttja sin uppfinning, men sedermera hade högskolan väckt talan mot honom för att få rättigheterna till uppfinningen. Vidare kritiserade klagandena handledningen av studerandens slutarbete samt högskolans praxis att offentliggöra forskningsarbeten och tillhörande material.

BJO Rautio ansåg att behandlingen av slutarbetet för studerandens diplomingenjörsexamen hade dragit ut på tiden av många orsaker. En bidragande orsak var bl.a. att den lärare som handlett arbetet hade kommit med förbättringsförslag. För undvikande av att handledaren blev jävig hade denne dessutom senare bytts ut. Också ett utomstående företags åtgärder för att skydda uppgifter som

ansågs vara hemliga samt studerandens egna åtgärder för att utnyttja sitt forskningsarbete kommersiellt förse-nade godkännandet av arbetet. BJO drog emellertid den slutsatsen att behandlingen av lärdomsprovet vid Tekniska högskolan inte hade dragit onödigt långt ut på tiden.

Rätten till en uppfinning

Enligt 1 § 3 mom. i lagen om rätt till arbetstagares uppfinningar (656/1967) skall lärare och forskare vid universitet, annan högskola eller motsvarande vetenskaplig undervisningsanstalt inte i denna egenskap anses om arbetstagare enligt denna lag. Denna undantagsbestäm-melse gäller endast ordinarie lärare och forskare, inte assisterande personal. Bestämmelsen tar inte ställning till frågan om vilken status en studerande då han utför forskningsarbete vid en sådan läroanstalt.

BJO ansåg att parterna uppenbarligen inte hade någon klar uppfattning om hur lagen om rätt till arbetstagares uppfinningar skall tillämpas på olika personalgrupper vid Tekniska högskolan. Högskolans representanter (forsk-ningsarbetets handledare eller innovationscentret) hade inte klarlagt för studeranden vilka rättigheter högskolans avlönade personal respektive studerande hade till eventu-ella uppfinningar som gjordes i samband med projektar-bete. Även om Tekniska högskolan ansåg att studeranden i egenskap av högskolans anställda uppenbarligen inte hade någon rätt att få den i samband med projektet gjorda uppfinningen i sitt eget namn, hade högskolans innovationscenter erbjudit studeranden ett avtal om över-föring av rättigheterna.

Vidare ansåg BJO att det med avseende på en god förvaltning och studerandenas rättssäkerhet inte var godtagbart att man inte för en studerande som deltog i ett projekt av det ifrågavarande slaget redan i arbetets inledningsskede klargjorde dennes rättigheter och skyldigheter. I detta fall skulle framförallt studerandens/ forskningsassistentens ställning inom Tekes-projektet ha förutsatt sådan rådgivning och vid behov ett uttryckligt avtal om rättigheterna. Också undervisningsministeriet ansåg i sitt utlåtande att Tekniska högskolan borde ordna utbildning om saken för de tjänstemän som ansvarar för dessa ärenden. BJO delgav för framtiden högskolan sin uppfattning i handledande syfte.

Dessutom konstaterade BJO som sitt ställningstagande att en förutsättning för att uppfinningar som görs i hög-

skolor skall kunna utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt är att rättigheterna till sådana uppfinningar klart regleras i lagstiftningen. Detta klagomålsärende visar att den nuvarande lagstiftningen är tolkbar och otillräcklig, särskilt i sådana fall då andra än högskoleanställda deltar i forskningsarbetet eller då en studerande som har gjort en uppfinning samtidigt har flera roller.

Arbetsgruppen för universitetsuppfinningar föreslog 3.6.2002 i sitt betänkande att det stiftas en lag om högskoleuppfinningar. Lagen skall reglera rättigheterna till uppfinningar som görs i högskolor. I lagen skall tas in förtydligande bestämmelser om att en uppfinnare har rätt att bli erkänd som sådan och även rätt att publicera sin uppfinning. Med hänvisning till 11 § 2 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman (197/2002) uppmärksammade BJO undervisningsministeriet på behovet av en lag om högskoleuppfinningar eller motsvarande reglering. Enligt BJO:s åsikt är det skäl att påskynda detta lagstiftningsprojekt som länge varit aktuellt.

Lärdomsprovets offentlighet

BJO hänvisade dessutom till att ett lärdomsprov, med det undantag som avses i 24 § 21 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), är en offentlig handling. Enligt de principer som Tekniska högskolan omfattat skall till ett lärdomsprov anslutet material som eventuellt innehåller affärshemligheter utgöra bakgrundsmaterial, medan själva lärdomsprovet skall utformas så att det kan offentliggöras i sin helhet. Enligt denna princip

förutsatte Tekniska högskolan att de punkter i det offentliga lärdomsprovet ströks som det utomstående företaget ansåg vara affärshemligheter. Enligt vad som utretts tolkar vissa högskolor, t.ex. Villmanstrands tekniska högskola och Uleåborgs universitet, offentlighetslagen så att huvudregeln när det gäller lärdomsprov som avlagts vid universitet framgår av offentlighetslagens 24 § 20 punkt, enligt vilken handlingar som innehåller uppgifter om en enskild affärs- och yrkeshemlighet är sekretessbelagda. Undervisningsministeriet uppger att det förenar sig om Tekniska högskolans syn på affärshemligheter i lärdomsprov.

Enligt BJO:s uppfattning handlade Tekniska högskolan inte lagstridigt och inte heller överskred den sin prövningsrätt när den krävde att de uppgifter som ansågs vara affärshemligheter överfördes till lärdomsprovets bakgrundsmaterial och att själva arbetet var offentligt i sin helhet. BJO ansåg att Tekniska högskolans praxis i fråga om lärdomsprovets offentlighet vara motiverad också utgående från offentlighetsprincipen i grundlagens 12 §. Genom offentligheten kan lärdomsprov och sålunda även undervisningen bli föremål för tillräckligt omfattande vetenskaplig och annan bedömning.

Eftersom justitieministeriet följer verkställigheten av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet sände BJO en kopia av sitt beslut också till detta. Kopior av BJO:s beslut sändes för kännedom till undervisningsministeriet, till handels- och industriministeriet som har tillsyn över forskning som finansieras med allmänna medel samt till Forskningsetiska delegationen.

BJO Rautios beslut 12.11.2002, dnr 2244/4/00

ALLMÄNNA KOMMUNÄRENDEN

Allmän översikt

Under rubriken "Allmänna kommunärenden" statistikförs närmast ärenden som gäller kommunernas och samkommunernas gemensamma förvaltning samt kommunalt beslutsfattande och förvaltningsförfarande. Klagomål som gäller kommunala social-, hälsovårds-, undervisnings-, förmyndar- och miljömyndigheter statistikförs i allmänhet under respektive grupp av ärenden. Gränsdragningen är emellertid flytande. Om ett klagomål t.ex. gäller uttryckligen en fråga som berör kommunal självstyrelse kan det ha statistikförts som ett kommunärende, trots att klagomålet har riktat sig mot en myndighet inom ett visst specialområde.

Under verksamhetsåren har de ärenden som hör till denna grupp avgjorts av BJO *Rautio* till fram till 31.3.2002 och efter 1.4.2002 av BJO *Jääskeläinen*. Huvudföredragande har varit justitieombudsmannasekreterare *Ulla-Maija Lindström*.

KOMMUNFÖRVALTNINGENS GRUNDER

Den genom grundlagen tryggade kommunala självstyrelsen innebär att kommuninvånarna har rätt att besluta om sin kommuns förvaltning och ekonomi. De allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och uppgifter bestäms i lag.

Kommunallagen som trädde i kraft år 1995 innehåller grundläggande bestämmelser om kommunalförvaltningens allmänna organisationsform. Genom den nya lagen utökades kommunernas handlingsfrihet. Enligt lagen får kommunerna ha egna lösningar på hur de sköter sin förvaltning och sina uppgifter. Statens övervakning av kommunerna har minskats. Den nya lagen reglerar också kommuninvånarnas medbestämmanderätt och påverkansmöjligheter mera detaljerat än tidigare. År 1997 började bokföringslagen och -förordningen tillämpas på kommunernas bokföring och bokslut. Den professionella revisionen har fått en ökad betydelse.

Då riksdagen godkände regeringens proposition med förslag till kommunallag (RP 192/1994 rd.) förutsatte den

att regeringen före utgången av år 1999 ger en redogörelse om verkningarna av tillämpningen av kommunallagen på kommunernas förvaltning och verksamhet samt om övriga frågor som har framkommit i samband med tillämpningen av lagen. På basis av statsrådets redogörelse (SRR 3/1999 rd.) godkände riksdagen i juni år 2000 ett uttalande i enlighet med förvaltningsutskottets utlåtande (FöUB 11/2000) och sände det till statsrådet för kännedom och beaktande. I regeringens proposition med förslag till ändring av kommunallagen (RP 46/2001 rd.) föreslogs att lagen revideras i samband med den redogörelse som avgivits om lagen och med anledning av de ändringsbehov som uppkommit därefter. Till följd av grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 23/2001) med anledning av regeringens proposition togs en bestämmelse om fullmäktigledamöternas yttranderätt in i kommunallagens 15 a §. Riksdagen godkände ändringsförslaget 7.12.2001 och lagen om ändring av kommunallagen (81/2002) trädde i kraft 1.3.2002.

Kommunerna skall i sin förvaltning iakta också lagen om förvaltningsförfarande. Till följd av särdragen i kommunalförvaltningen är t.ex. bestämmelserna om jäv emellertid i vissa avseenden mindre strikta än när det gäller statsförvaltningen. Kommunerna skall i sin förvaltning dessutom iakta den nya offentlighetslagstiftning som trädde i kraft 1.12.1999, om inte annat särskilt föreskrivs.

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN AV ALLMÄNNA KOMMUNÄRENDEN

En part som är missnöjd med en kommunal myndighets avgörande kan, liksom varje kommuninvånare, anföra kommunalbesvär till förvaltningsdomstolen. Detta förfarande föregås i allmänhet av ett rättelseförfarande. Kommunalbesvär kan anföras i laglighetsfrågor. Principen om den kommunala självstyrelsen, förverkligandet av kommunmedlemmarnas övervakningsmöjligheter samt inskränkningen av statsmyndigheternas övervakning ger det kommunala besvärssystemet drag som i vissa avseenden avviker från förvaltningsbesvär. Till dessa särdrag hör den omfattande rätten att söka ändring, de begränsade besvärsgrunderna samt besvärsmyndighetens begränsade prövnings- och beslutanderätt. Med stöd av speciallagar kan kommunala myndigheters beslut överklagas också genom förvaltningsbesvär.

Enligt kommunallagen skall kommunstyrelsen övervaka lagligheten av kommunfullmäktiges beslut. Om kommun-

styrelsen vägrar verkställa kommunfullmäktiges beslut och kommunfullmäktige vidhåller beslutet, skall kommunstyrelsen låta förvaltningsdomstolen avgöra om det finns hinder för verkställigheten. Justitieombudsmannens laglighetsövervakning kompletterar kommunförvaltningens eget rättsskyddssystem. Också länsstyrelsen kan med anledning av klagomål undersöka om en kommun har handlat i överensstämmelse med gällande lagar.

Under verksamhetsåret avgjordes 130 kommunklagomål. I 16 av dessa fall fann justitieombudsmannen anledning att framföra kritik eller vidta andra åtgärder. Jämfört med föregående år ökade antalet klagomål en aning (109 år 2001).

BJO Rautio tog ställning i ett fall som gällde kommunstyrelsens skyldighet att övervaka lagligheten av fullmäktiges beslut. Han konstaterade att då kommunstyrelsen först 30.8.1999 i sitt beslut konstaterat att fullmäktiges upplåningsbeslut 7.6.1999 var lagligt och att det inte förelåg hinder för verkställighet av beslutet, hade kommundirektören och kommunstyrelsens ordförande handlat alltför tidigt då lånet lyftes 16.6.1999. Kommundirektören och kommunstyrelsens ordförande hade emellertid handlat enligt den fullmakt som fullmäktige beviljat dem. De hade lyft lånet för att kommunen skulle kunna betala köpesumman för en lägenhet. Kommundirektören och kommunstyrelsens ordförande hade sålunda handlat i kommunens intresse för att kommunen inte skulle behöva betala ytterligare dröjsmålspåföljder. Med stöd av det som anförts ovan och med beaktande av att kommunfullmäktige vid sitt sammanträde 26.6.2000 hade beviljat dem som skött kommunens förvaltning och ekonomi ansvarsfrihet för räkenskapsperioden 1.1–31.12.1999, ansåg BJO att det i ärendet inte hade framkommit någon anledning att misstänka sådant lagstridigt eller mot tjänsteplikten stridande förfarande att ärendet föranledde ytterliga åtgärder från hans sida. Han uppmärksammade emellertid kommunstyrelsen på att denna enligt kommunallagen skall svara för verkställighet av fullmäktiges beslut samt för övervakningen av beslutens laglighet (dnr 1240/4/00).

Flera klagomål gällde under året ärenden som hade avgjorts såväl av förvaltningsdomstolen som av högsta förvaltningsdomstolen. I dessa ärenden kritiserades det ursprungliga förvaltningsbeslutet och dessutom samtliga besvärinstansers beslut. Justitieombudsmannen kan inom ramen för sin laglighetsövervakning inte ingripa i ärenden som hör till den i grundlagen tryggade kommunala självstyrelsen. Fullmäktige, som väljs vid kommunalval, bär det politiska ansvaret gentemot kom-

muninvånarna för ändamålsenligheten i de kommunala organens beslut. Justitieombudsmannen kan inte heller ta ställning till oberoende domstolars beslut. I beslut som har vunnit laga kraft kan ändring sökas genom extraordinära rättsmedel.

BJO Jääskeläinen har svarat fullmäktigeledamöter som ansett att kommunfullmäktiges ordförande grundlöst begränsat deras yttranderätt (dnr 728/4/01 och 1794/4/01). Grundlagsutskottet anför i sitt ovan nämnda utlåtande (GrUU 23/2001) att det i vissa fall kan vara en viktig förutsättning för en fungerande representativ demokrati på kommunnivå att fullmäktigeledamöternas yttranderätt kan begränsas. Bestämmelserna i kommunallagens nya 15 a § ingick tidigare i fullmäktiges arbetsordning. Enligt paragrafens 2 mom., andra meningen, skall en ledamot skall hålla sig till saken – i annat fall har ordföranden rätt att ingripa.

Avsikten med många klagomål är att påskynda ett ärende som redan är anhängigt hos någon annan myndighet. Ett klagomål kan vara till hjälp då det är fråga om ett obefogat dröjsmål med behandlingen av ett ärende, men i allmänhet är utgångspunkten den att justitieombudsmannen inte befattar sig med ärenden som är anhängiga hos andra myndigheter. BJO Jääskeläinen uppmärksammade en kommunal inrättning på att behandlingstiden var oskäligt lång i ett ärende där inrättningen inte förrän 3.10.2000 hade avgjort ett löneyrkande som inkommit 1994 (dnr 2905/4/00).

Justitieombudsmannens viktigaste insats när det gäller kommunala ärenden torde under de senaste åren ha varit att de kommunala beslutsfattarna och tjänsteinnehavarna har uppmärksamats på de förpliktelser som de grundläggande fri- och rättigheterna innebär för deras verksamhet. Den vanligast förekommande frågan i klagomålen har gällt tillämpningen av principerna för en god förvaltning på kommunnivå.

Offentlighetsprincipen och en god informationshantering samt den i kommunallagen föreskrivna informationsskyldigheten har medfört vissa problem. Kommunalbesvär har i vissa fall försenat projekt eller över huvud taget åsamkat kommunen kostnader. Efter att avgörandet vunnit laga kraft har kommuninvånarna informerats. Justitieombudsmannen har i dessa situationer tagit ställning till frågan om kommunens information varit opartisk och saklig. Även om man enligt kommunens utredning inte genom att informera om de kostnader som besvären medfört hade velat begränsa klagandens

besvärsmått, utan orsaken till informationen var besvärens ekonomiska betydelse, ansåg BJO Rautio att kommunens ensidiga information var förenad med vissa problem. Den som kritiken riktades mot kunde inte framföra sina egna synpunkter i ärendet, såsom varit fallet om en diskussion förts i andra informationsmedier. Detta sätt att informera kunde kritiserats utgående från kravet på en god förvaltning och ett jämlikt bemötande. BJO uppmärksammade därför kommunstyrelsen på att de ovan nämnda principerna skall iaktas också i kommunens information (dnr 2080/4/00).

I ett annat klagomål var det fråga om att några aktiva kommuninvånarens kommunalbesvär till följd av de talrika utredningar och utlåtanden som dessa föranledde, enligt stadens åsikt hade orsakat kostnader för vilka staden krävde ersättning i förvaltningsdomstolen. Enligt BJO Rautios svar var det i ärendet fråga om motiveringen av det yrkande som lämnats in till domstolen och inte om yttranden i kränkande eller smädande syfte. Inte heller när det gällde informationen om behandlingen och avgörandet av besvären kunde det konstateras att massmedierna spred felaktiga eller i något väsentligt avseende bristfälliga uppgifter. Med beaktande av att det var fråga om en i offentligheten fördiskussion mellan kommuninvånarna och staden ansåg BJO att förarbetet stred varken mot lag eller god förvaltningssed (dnr 1406/4/00).

Justitieombudsmannen tog ställning också till den information som en kommun lagt ut på sina webbsidor. BJO Rautio anförde i sitt svar att kommunens förfarande då den på vissa sidor av kommunstyrelsens protokoll konstaterade att ärendet inte är offentligt, utan förklaring av vad ärendet gällde, kunde anses vara problematiskt med tanke på informationens öppenhet och en god informationshantering. Det var emellertid fråga om information genom vilken kommunen avsåg att förverkliga offentlighetsprincipen. Även om kommunen inom de gränser som offentlighetslagen och kommunallagen ställer är skyldig att informera om sin verksamhet, får den i stor utsträckning själv bestämma i vilken omfattning och på vilket sätt den informerar. Eftersom kommunen hade berättat för klaganden vilka ärenden som i nätversionen hade angivits som icke offentliga, ansåg BJO att kommunen inte i sin information hade överskridit eller missbrukat sin prövningsrätt eller förfarit lagstridigt (dnr 196/4/02).

BJO Jämskeläinen tog ställning i ett ärende där det var fråga om att kommunala organ inte meddelat att kommunalbesvär till förvaltningsdomstolen var avgiftsbelagda. Enligt justitieministeriets utlåtande uppger emellertid

samtliga förvaltningsdomstolar i samband med sina avgöranden att högsta förvaltningsdomstolen uppbär en rättegångsavgift. Enligt uppgift meddelas däremot inte i samband med förvaltningsbeslut att förvaltningsdomstolen uppbär en rättegångsavgift. BJO förenade sig om justitieministeriets uppfattning enligt vilken det är ändamålsenligt och förenligt med god förvaltningssed att på förhand informera medborgarna om rättegångsavgifter. Det vore naturligt att informera om saken i samband med besvärshandlingen. Eftersom klaganden tog upp ett allmänt problem ansåg BJO det vara skäl att för kännedom meddela Finlands Kommunförbund sin uppfattning om de information som ges om förvaltningsdomstolens rättegångsavgift.

Med anledning av BJO Jämskeläinen framställning sände Kommunförbundet till kommunerna cirkulär 17/80/2002 vari förbundet rekommenderar att i besvärshandlingen tas in ett omnämnande om förvaltningsdomstolen uppbär rättegångsavgift (dnr 2223/4/01).

FRAMTIDSUTSIKTER

Den kommunala självstyrelsen innebär bl.a. att kommuninvånarna har rätt att delta i och påverka behandlingen av ärenden som gäller dem själva och deras närmaste omgivning. Eftersom den nya offentlighetslagstiftningen ökar öppenheten i de kommunala myndigheternas verksamhet och förstärker offentlighetsprincipen vid skötseln av offentliga uppgifter är det troligt att öppenheten inom den kommunala förvaltningen och kommuninvånarnas möjligheter att delta i och påverka förvaltningen av sin kommun även i framtiden kommer att stå i fokus för laglighetsövervakningen. Också kommunernas tillgångar och ekonomi intresserar kommuninvånarna i allt högre grad, liksom att kommunernas upphandling sker på ett korrekt sätt. Ett viktigt mål för övervakningen är att främja jämlikheten mellan kommunerna och kommuninvånarna samt den kommunala demokratin.

Avgöranden

INFORMATIONEN OM EN KOMMUNSTYRELSENS BESLUT SAMT EN UTREDNING TILL JUSTITIEOMBUDSMANNEN

Av en artikel i kvällstidningen Ilta-Sanomat framgick att till stadsstyrelsens protokoll som fanns framlagt på Suonenjoki stads stadsbibliotek hade bifogats en förteckning över personer hos vilka staden inte hade lyckats driva in sina fordringar. Av förteckningen framgick, utöver gäldenärernas namn, också uppgifter om bl.a. skuldsanering, medellöshet eller vågran att betala en avgift. Av förteckningen framgick vidare avlidna gäldenärer och dödsbon samt dödsbonas ekonomiska ställning. Typiska fordringar gällde dagvårdsavgifter, hyror och avfallshanteringsavgifter. Vidare ingick i förteckningen uppgifter om socialvårdsklienter. Det var i dessa fall fråga om mindre bemedlade personers obetalda avgifter för hemservice och avgifter till arbetscentraler.

Utgående från det som framgick av artikeln tog biträddande justitieombudsman Jonkka på eget initiativ upp stadsstyrelsens förfarande till prövning.

En före detta kommundirektör påstod i sitt klagomål att stadsstyrelsen i sin 20.9.1999 daterade utredning till riksdagens justitieombudsman hade lämnat osanna uppgifter i det ärende som justitieombudsmannen tagit upp till prövning på eget initiativ. I stadsstyrelsens utredning konstaterades felaktigt att protokollet från stadsstyrelsens sammanträde 19.7.1999 jämte bilagor hade avlägsnats från biblioteket 3.9.1999, innan biblioteket öppnades för allmänheten. I verkligheten hade protokollet och bilagorna avlägsnats först efter att biblioteket varit öppet för allmänheten i närmare en timmes tid.

En inspektör vid justitieombudsmannens kansli hörde stadsdirektören, stadssekreteraren, kansliföreståndaren, biblioteksföreståndaren och en bibliotekstjänsteman.

BJO Rautio konstaterade följande som sitt ställningstagande.

Bilaga 29 till protokollet från stadsstyrelsens sammanträde 19.7.1999 gällde ett antal hemserviceräkningar och en arbetscentralräkning som hade avförts från kommunens fordringar. Utsökningsmyndigheten hade returnerat räkningarna som inte kunnat drivas in på grund av servi-

cetagarens eller dödsboets medellöshet. Socialnämnden hade behandlat ärendet som icke offentligt.

Fordringarna i bilaga 30 till stadsstyrelsens protokoll hänförde sig till olika förvaltningar, bl.a. till byggnadsförvaltningen och brand- och räddningsförvaltningen samt till miljönämndens och ungdoms- och idrottsnämndens verksamhetsområden. En del av fordringarna gällde emellertid avgifter för sommarläger och dagvårdsavgifter. Dessa fordringar hade avförts eftersom de på grund av gäldenärernas medellöshet inte kunnat drivas in och sålunda returnerats av utsökningsmyndigheten.

Uppgifterna i protokollsbilagan 29 gällde personer som var eller hade varit socialvårdsklienter. Av bilagan framgick inte närmare vilken typ av hemservice eller arbetscentralverksamhet räkningarna hänförde sig till. Enligt 1 § 1 mom. 7 punkten i förordningen innefattande vissa undantag i fråga om allmänna handlingars offentlighet, som gällde vid den aktuella tidpunkten, var dessa uppgifter sekretessbelagda om deras offentliggörande kunde äventyra vederbörandes framtida verksamhet, utkomstmöjligheter eller anpassning i samhället. Uppgifterna om hemservice hörde till en kategori som åtminstone i detta sammanhang, tillsammans med uppgifterna om utsökning och medellöshet, enligt BJO:s uppfattning var sekretessbelagda. Hur som helst var det olämpligt att dessa uppgifter offentliggjordes och hölls framlagda till påseende. Enligt den gällande offentlighetslagstiftningen förutsätter en god förvaltning att känsliga eller sekretessbelagda uppgifter som har överlämnats till en myndighet inte lämnas ut till utomstående.

Också en del av de fordringar som nämndes i bilaga 30 var sådana för kommunala tjänster debiterade avgifter som inte hade kunnat drivas in på grund av att klienten var betalningsoförmögen. Till denna kategori hörde t.ex. dagvårdsavgifter. BJO anser att offentliggörandet av sådana uppgifter inte kan ha ovan nämnda negativa konsekvenser för klientens framtid och att de inte heller kan anses vara sådana familjehemligheter som avses i socialvårdslagens 57 §.

De uppgifter som offentliggjordes i bilaga 30 innehöll i varje fall uppgifter om de berörda personernas ekonomiska ställning. Orsaken till att fordringarna på de nämnda gäldenärerna avfördes var konstaterandet att utsökningsmyndigheten returnerat dem på grund av medellöshet. Som orsak till att en del av fordringarna avfördes nämndes gäldenärens konkurs eller skuldsanering eller endast att fordran inte längre kunde drivas in.

Enligt 1 § 9 punkten i förordningen innefattande vissa undantag i fråga om allmänna handlingars offentlighet, som gällde vid händelsetidpunkten, skall sådana handlingar hållas hemliga som innehåller av myndigheter i tjänsteutövning införskaffade eller erhållna uppgifter och utredningar om en enskild persons ekonomiska ställning, såframt inte den som ärendet angår ger sitt samtycke till utlämnande av uppgifter ur dem.

Enligt utsökningslagen är å andra sidan *protokoll över ut-
sökningförrättningar och utmätningsmannens beslut* offentliga. I regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utsökningslagen (145/1996 rd) konstateras till denna del att det med tanke på den offentliga kontrollen över verkställigheten är nödvändigt att förrättningsprotokollens och utmätningsmannens beslut är offentliga.

Även om förrättningsprotokollen och utmätningsmannens beslut enligt bestämmelserna var offentliga utgjorde utsökningshandlingarnas offentlighet ett uttryckligt undantag från huvudregeln att den personliga integriteten skyddas. Enligt de allmänna tolkningsreglerna skall en undantagsbestämmelse tolkas snävt. I regeringens proposition motiverades offentligheten med utsökningsrelaterade rättssäkerhetsskäl och med den offentliga kontrollen av utsökningsärenden.

Sådana uppgifter om en persons sammantagna ekonomiska ställning som avses i protokollbilaga 30 hade enligt BJO:s åsikt under den föregående lagens giltighetstid avsetts vara sekretessbelagda i sammanhang som detta. Det kunde i varje fall kritiserats att de offentliggjordes i samband med kommunstyrelsens protokoll som en del av kommunens information.

Stadsstyrelsen åberopade bestämmelsen om informationsskyldighet i kommunallagens 29 §. Enligt denna bestämmelse skall offentlighetsprincipen tillämpas i fråga om kommunal information. Inom förvaltningen kan offentlighetsprincipen härledas från två grundläggande rättigheter, dvs. rätten till information och rätten till en god förvaltning. Att tillräcklig offentlighet garanteras är en förutsättning för att individerna skall kunna påverka och delta i samhällslig verksamhet. Offentlighet är också en förutsättning för att maktutövningen och myndighetsverksamheten skall kunna kritiserars. Skyddet för privatlivet utgår från att individen har rätt att leva sitt eget liv utan att bli utsatt för godtycke eller obefogat ingripande från myndigheternas eller andra utomstående sida. Grundlagens paragraf för skydd för privatlivet innehåller också en bestämmelse enligt vilken närmare bestämmelser om

skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Denna bestämmelse hänvisar till behovet att genom lagstiftning trygga individens rättssäkerhet och personliga integritet i samband med hantering, registrering och användning av personuppgifter.

Enligt BJO:s uppfattning väger skyddet för privatlivet, med beaktande av syftet med och grunderna för de ovan nämnda bestämmelserna om grundläggande rättigheter, tyngre än den grundläggande rättighet som tryggar principen om förvaltningens offentlighet. I denna situation fanns det inte några grunder för att enligt utsökningslagen offentliggöra dessa uppgifter om medellöshet som konstaterats vid utsökning. Med beaktande av de ovan nämnda bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter samt bestämmelserna i offentlighetslagstiftningen och kommunallagen kunde det sålunda inte anses höra till kommunens informationsverksamhet att offentliggöra och framlägga till påseende sådana uppgifter som kommuninvånarnas ekonomiska ställning och personliga förhållanden, som kommunen fått i egenskap av borgenär. Uppgifter om medellöshet är också såtillvida känsliga att god informationshantering förutsätter att sådana uppgifter i sammanhang som detta inte lämnas ut till utomstående. Enligt BJO:s uppfattning borde kommunstyrelsen inte ha offentliggjort uppgifterna som omfattas av den personliga integriteten.

På de grunder som anförs ovan ansåg BJO att stadsstyrelsen genom att offentliggöra de ovan nämnda uppgifterna i bilagorna till stadsstyrelsens protokoll hade handlat i strid med de bestämmelser om handlingars offentlighet som gällde vid tidpunkten för händelsen. Enligt BJO:s uppfattning var förfarandet inte heller förenligt med offentlighetslagstiftningens bestämmelser om god informationshantering.

I sin 20.9.1999 daterade utredning till riksdagens biträdande justitieombudsman underlät stadsstyrelsen att berätta att protokollet och bilagorna fanns till påseende i stadsbiblioteket och filialbiblioteket fr.o.m. 20.8.1999. Protokollet och bilagorna fanns till påseende också på stadens förvaltningsbyrå fr.o.m. 17.8.1999. Vidare konstaterades i utredningen att man *innan handlingarna sändes till biblioteket* hade avlägsnat de bilagor som stred mot handlingsoffentligheten. Å andra sidan framhölls i utredningen att efter att tidningsartikeln publicerats "avlägsnade vi det ifrågasvarande beslutet ur bibliotekets protokollskopia samma dag, dvs. 3.9.1999 biblioteket öppnades".

BJO ansåg att stadsstyrelsen gav bristfällig och t.o.m. vilseledande information. Från helhetens synpunkt saknar det betydelse vilken tid på dagen efter publiceringen av Iltta-Sanomats artikel 3.9.1999 protokollsbilagorna hade avlägsnats från biblioteket, eftersom de där hade varit framlagda till påseende redan 20.8.1999. Det ändrade inte på saken att en klagande påstod att också uppgifterna om avlägsnandet av protokollet 3.9.1999 var felaktiga. Justitieombudsmannens utredningsbegäran gällde offentlighetsförbudet av uppgifterna som en helhet, inte enbart händelserna 3.9.1999.

Med anledning av att stadsstyrelsens utredning innehöll bristfällig och rentav vilseledande information uppmärksammade BJO Suonenjoki stadsstyrelse på att de uppgifter som lämnas i utredningar till laglighetsövervakaren skall vara korrekta och tillräckligt utförliga med avseende på den fråga som skall utredas.

BJO Rautios beslut 9.10.2002 dnr 1835/2/99
och 2200/4/99

INFORMATIONEN OM ETT ANONYMT BREV SOM BIFOGATS KOMMUNSTYRELSENS PROTOKOLL

BJO Jääskeläinen ansåg i sitt beslut att ett till beslutsfattarna i Sodankylä riktat anonymt brev från år 1994 som beskrev en kommunal tjänsteinnehavares privatliv under dennes fritid och som bifogats kommunstyrelsens protokoll eventuellt innehöll sådana sekretessbelagda uppgifter om tjänsteinnehavarens privatliv och levnadssätt som avses i offentlighetslagen. Brevet kunde inte konstateras vara relevant för ett ärende som gällde tjänsteinnehavarens tjänsteutövning år 2000.

Med stöd av det som konstateras ovan ansåg BJO att en god informationshantering skulle ha förutsatt att brevet inte lämnades ut till utomstående i samband med kommunstyrelsens informationsverksamhet.

BJO Jääskeläinen beslut 28.11.2002, dnr 941/4/01

INNEHÅLLET I EN KOMMUNSTYRELSES PROTOKOLL OCH EN FULLMÄKTIGELEDAMOTS RÄTT TILL INFORMATION

Libelits kommunfullmäktige hade enhälligt beslutat ställa borgen för ett aktiebolags lån på 10 miljoner mark. Kommunstyrelsen svarade för verkställigheten av beslutet.

Enligt vad som utretts hade man inom kommunstyrelsen kommit överens om att transaktionen förutsatte såväl kommundirektörens som kamrerens order till banken. Kommunstyrelsen gav de nämnda tjänstemännen anvisningar om när pengarna kunde frigöras. Kommunstyrelsen utsåg också en kommission, dvs. en strategarbetsgrupp, med uppgift att dra upp allmänna riktlinjer. Kommissionen handlade aktivt i borgensärendet.

Det var i borgensärendet fråga om en ekonomiskt betydande, av kommunfullmäktige godkänd åtgärd för att stödja näringsverksamhet. För verkställigheten av åtgärden svarade kommunstyrelsen. Av kommissionens mötespromemoria och kommunstyrelsens protokoll framgick emellertid att kommunstyrelsens beslutsförslag och beslut inte hade registrerats på det sätt som kommunallagen och kommunens förvaltningsstadga förutsatte. I kommunstyrelsens mötesprotokoll hade besluten om att frigöra borgensförbindelserna konstaterats endast med en anteckning om att en utredning hade fått för kännedom och godkänts. I en del av kommunstyrelsens protokoll nämndes över huvud taget ingenting om behandlingen eller besluten. Kommunstyrelsens protokoll motsvarade sålunda inte behandlingen av ärendet i kommunstyrelsen.

Med stöd av det som konstateras ovan ansåg BJO att de anteckningar om verkställigheten av borgensärendet som gjorts i kommunstyrelsens protokoll inte uppfyllde de grundläggande krav som ställs i kommunallagen och i kommunens förvaltningsstadga i fråga om registreringen och överföringen av information samt vad gäller rättssäkerheten och övervakningsbehoven. Av denna anledning gav BJO kommunstyrelsen en anmärkning för att registreringen av besluten i väsentliga avseenden var bristfällig och sålunda lagstridig.

En fullmäktigeledamot krävde att få ljuskopior av kommissionens mötespromemoria och övriga handlingar, eftersom dessa enligt hans uppfattning kunde ha betydelse då fullmäktige fattade beslut om beviljande av ansvarsfrihet. Före beslutet om ansvarsfrihet hade fullmäktigeleda-

möterna fått ta del av kommissionens promemoria och de hade också informerats om ärendet under inofficiella s.k. kvällsskolor.

Kommundirektören hade inte gett fullmäktigeledamoten de ljuskopior som han bett om. I stället hade fullmäktigeledamoten beretts tillfälle att få handlingarna till påseende. Kommundirektören motiverade sin vägran med att handlingarna inte var offentliga och att kommissionens promemoria hade upprättats och innehades av näringsombudsmannen som en inofficiell promemoria. Senare hade fullmäktigeledamoten fått kopior av handlingarna.

Med stöd av det som konstateras ovan ansåg BJO att ärendet till denna del inte inom ramen för laglighetsövervakningen föranledde andra åtgärder än att BJO uppmärksammade Libelits kommundirektör på att en vägran att lämna ut handlingar alltid skall åtföljas av informationen att ärendet kan föras till en behörig myndighet för avgörande.

BJO Jämskäläinens beslut 14.11.2002, dnr 341/4/01

EN KOMMUNS BESLUT OM ADB-ANSKAFFNINGAR

Loimaa kommun hade år 1998 utan något skriftligt beslut av en behörig myndighet eller tjänsteman skaffat ADB-utrustning för 2,6 miljoner mark och år 2001 enligt revisorns utlåtande för ca 1,3 miljoner mark, med åsidosättande av fullmäktiges budgetmakt och anslagens bindande verkan.

BJO Jämskäläinen ansåg att kommunens upphandlingsförfarande stred mot kommunallagen samt mot kommunens egen förvaltningsstadga. Då man gjort anskaffningarna utan något skriftligt beslut av en behörig myndighet eller tjänsteinnehavare hade man brutit mot bestämmelserna om registrering och överföring av information samt om övervakning av rättssäkerheten. Kommunstyrelsen hade sålunda såsom ansvarig för kommunens förvaltning och ekonomi försummat sin skyldighet då den inte ingripit i de mot lagen och förvaltningsstadgan stridande ADB-anskaffningarna.

BJO meddelade för kännedom Loimaa kommunstyrelse sin uppfattning om det felaktiga förfarandet.

BJO Jämskäläinenens beslut 21.11.2002, dnr 720/4/01

EN KOMMUNS KOPIERINGSavgifter

Klaganden bad justitieombudsmannen bl.a. ta ställning till frågan om kopieringsavgiften 10 mk per sida för kommunala handlingar var skälig.

Enligt Gustavs kommuns utredning till justitieombudsmannen var kopieringsavgiften som debiterats klaganden baserad på en taxa som kommunfullmäktige hade godkänt. Enligt kommunfullmäktiges beslut 21.4.1986 hade lösen och expeditonsavgifter som avses i kommunallagens 148 § 2 mom. fastställts i enlighet med Kommunförbundets rekommendation. Kommunförbundets cirkulär med rekommendationen bifogades beslutet. Kommunförbundet rekommenderade bl.a. att kommunerna och kommunalförbunden uppbär lösen och expeditonsavgifter för kommunala myndigheters handlingar enligt följande:

Kopiering av protokollsutdrag och handlingar, 12 mk för den första sidan och 10 mk för varje följande sida.

Enligt rekommendationen skall lösen för en kopia inkludera avgiften för att bestyrka kopian.

Post- och expeditonsavgift uppbärs inte i sådana fall då lösen inte uppbärs för handlingen.

BJO Rautio ansåg att kommunen med stöd av sin självstyrelsebaserade prövningsrätt kunde besluta om lösen och expeditonsavgifter för sina handlingar. I kostnaderna för utgivande av handlingar kunde utöver kopiering och bestyrkande inkluderas t.ex. sedvanliga kostnader för att ta fram, ställa tillbaka och överlämna handlingen. Eftersom i lagen inte föreskrivs någonting om grunderna för fastställande av avgifter var kommunfullmäktiges beslut, som fattats under den föregående kommunallagens giltighetstid, i och för sig lagligt.

Offentlighets- och öppenhetsprincipen förutsätter emellertid enligt BJO Rautios mening att kopierings- och lösenavgifter inte ens inom ramen för kommunens självstyrelsebaserade prövningsrätt kan bestämmas vara högre än de direkta och indirekta genomsnittliga produktionskostnaderna.

När det gäller utgivning av kommunala handlingar samt eventuella lösen-, expeditons- eller kopieringsavgifter är det dessutom skäl att beakta om det är fråga om en expedition varmed en myndighets beslut delges, ett

protokollsutdrag eller en ljuskopia och att med beaktande av handlingens art bestämma rätt avgift enligt det kommunala taxebeslutet.

Av den utredning som inkommit i ärendet framgick inte om de handlingar som klaganden fick var expeditioner varmed en myndighets beslut delgavs vederbörande eller om de var protokollsutdrag eller enskilda ljuskopior. Av utredningen framgick inte heller vilka kostnader som uppburits för de handlingar som överlämnats till klaganden. Med beaktande av de ovan nämnda principerna var den enligt kommunfullmäktiges taxebeslut uppburna avgiften på 10 mk per sida hög, om den uppbars för obestyrkta kopior och om den inte inkluderade expeditionsavgifter. BJO meddelade kommunen för kännedom sin uppfattning om lösen- och kopieringsavgiftens storlek.

När kopieringsavgifter fastställs är det dessutom skäl att beakta att kostnaderna för att ta fram en handling samt de övriga arbetskostnaderna inte blir lika stora om de slås ut på flera sidor som då endast en sida kopieras.

BJO Rautios beslut 11.6.2002, dnr 2231 och 2488/4/99, 238, 373, 577, 1100, 1246, 1460, 1511 och 2168/4/00

EN SKRIFTLIG ANMANING I ETT PARKERINGSBOTSÄRENDE

En parkeringsinspektör i Uleåborg hade på sitt kontrollkort antecknat att en bil parkerats på skyddsväg. Denna omständighet, som både parkeringsinspektören och parkeringsövervakaren i sitt beslut med anledning av en invändning ansett vara rättslig relevant, hade emellertid kunnat antecknas på blankettfältet för tilläggsanteckningar varvid det skulle ha kopierats också på bilförarens exemplar.

BJO Rautio ansåg att även om lagen och förordningen inte ställer några stränga krav på motiveringen av parkeringsbotsförelägganden borde alla för avgörandet relevanta omständigheter om möjligt antecknas på betalningsanmaningen/granskningskortet, så att den bötfällde får reda på dem omedelbart.

BJO Rautios beslut 23.1.2002, dnr 1325/4/00

ARBETSKRAFTEN OCH UTKOMSTSKYDDET FÖR ARBETSLÖSA

Allmän översikt

I detta avsnitt behandlas ärenden som aktualiserats i samband med laglighetsövervakningen av arbetskraftsförvaltningen, utkomstskyddet för arbetslösa, arbetarskyddet och civiltjänsten. Utkomstskyddet för arbetslösa skall trygga den grundläggande försörjningen vid arbetslöshet, i enlighet med grundlagens 19 § 2 mom. I dessa ärenden är det således främst fråga om att tillgodose denna grundläggande rättighet.

Utkomstskyddet för arbetslösa utgör en del av socialförsäkringen. Andra socialförsäkringsärenden än sådana som gäller utkomstskydd för arbetslösa behandlas på s. 137–141.

Under verksamhetsåret ankom dessa ärenden på JO *Paunio* och räknat från 1.4.2002 delvis också på BJO *Rautio*. Räknat från 1.4.2002 avgjordes civiltjänstärendena av BJO *Jääskeläinen*. För beredningen av ärendena svarade huvudsakligen justitieombudsmannasekreterare *Kari Muukkonen*.

VIKTIGA LAGSTIFTNINGSREFORMER

Under verksamhetsåret gjordes vissa lagstiftningsreformer som får betydelse också för justitieombudsmannens laglighetsövervakning.

Under verksamhetsåret godkändes en ny lag om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002). Den nya lagen trädde i kraft 1.1.2003. Systemet ändrades i flera avseenden, bl.a. utvecklades utkomstskyddet så att det bättre stöder arbetets kontinuitet och sysselsättningen. Lagstiftningen om utkomstskydd för arbetslösa har också blivit enhetligare och tydligare genom att dessa bestämmelser har sammanställts i en enda lag, dvs. den nya lagen om utkomstskydd för arbetslösa.

Under verksamhetsåret godkände riksdagen lagen om offentlig arbetskraftsservice (1295/2002), som också den trädde i kraft 1.1.2003. Genom denna lag reviderades

lagstiftningen om den service som arbetskraftsmyndigheterna ordnar eller skaffar samt om därtill hörande stöd, bidrag och förmåner. Lagen betonar klienternas servicebehov samt att arbetskraftsservicen i första hand skall främja möjligheterna att få arbete och bli kvar på den fria arbetsmarknaden.

Under verksamhetsåret godkände riksdagen vidare en ny arbetarskyddslag (738/2002) som också den trädde i kraft 1.1.2003. Den nya lagen ersätter 1958 års lag om skydd i arbetet. Lagen uppfyller de krav som ställs bl.a. i Europeiska gemenskapens direktiv om arbetarskydd.

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN I DENNA ÄRENDEGRUPP

Under verksamhetsåret avgjordes cirka 90 klagomål som i första hand hörde till denna kategori. Merparten av klagomålen gällde liksom tidigare är rätten till förmåner under arbetslöshet, såsom rätten till dagpenning och arbetsmarknadsstöd. Klagomålen gällde Folkpensionsanstaltens, arbetslöshetskassornas, arbetslöshetsnämndens och försäkringsdomstolens behandling av dessa ärenden. I några klagomål var det fråga om klagandens rätt till avgångsbidrag.

Klagandena var i första hand missnöjda med beslut om beviljande av förmåner. Justitieombudsmannen har emellertid i regel inte möjlighet att befatta sig med innehållet i sådana beslut. Justitieombudsmannen kan inte bestämma hur myndigheterna skall avgöra ärenden som behandlas av dem och inte heller påverka avgörandet i anhängiga ärenden. Enligt gängse praxis ingriper justitieombudsmannen inte i ett ärende om besvärprocessen inte har slutförts eller om det ännu är möjligt att söka ändring. Dessa fakta måste konstateras i många avgöranden.

Utkomstskydd för arbetslösa

Klagomål anfördes också i procedurfrågor.

Också under verksamhetsåret anfördes klagomål över påstådda brister i kundbetjäningen samt över långa behandlingstider. Det är av största vikt att ärendena behandlas snabbt i fall där det är fråga om människors grundläggande försörjning. I ett klagomål (dnr 1334/4/

00) var det fråga om att en arbetslöshetskassa först i juni 2000 hade gett beslut om klagandens rätt till dagpenning för september föregående år. I ett annat klagomål (dnr 2742/4/00) var det fråga om att arbetslöshetskassan inte hade behandlat klagandens ansökan om dagpenning inom en månad, vilket kassan själv hade lovat.

Klagomål riktades också mot arbetskraftskommissionerna och arbetskraftsbyråernas förfarande när de gav arbetskraftspolitiska utlåtanden samt i anslutning därtill utredde ärenden. I ett fall hade arbetskraftskommissionen givit klaganden en bristfälligt individualiserad begäran om utredning (dnr 984/4/00). Ett avgörande som närmare refereras nedan på s. 190 (dnr 1285/4/00) gällde frågan om en arbetskraftsbyrås tjänsteman var jävig att avfatta ett arbetskraftspolitiskt utlåtande samt arbetskraftsbyråns behörighet att ge utlåtandet. Klagomål anfördes också över ordnandet av arbetskraftsutbildning samt om arbetskraftsmyndigheternas förfarande bl.a. när en studerande hördes i samband med arbetskraftspolitisk vuxenutbildning (dnr 496/4/00). Också detta avgörande refereras närmare på s. 190.

Övriga ärenden

I klagomålen var det också fråga om arbetskraftsbyråernas åtgärder vid sysselsättningen av arbetslösa arbetssökande samt om förfarandet i ärenden som gällde sysselsättningsstöd. Ett klagomål (dnr 890/4/00) gällde en arbetskraftsbyrås skyldighet att med stöd av sysselsättningslagens 18 § ordna arbete för en klagande som inte hade tagit emot arbete som staden erbjudit. BJO Rautio uppmärksammade i sitt avgörande arbetskraftsbyrå på att den borde ha hänskjutit klagandens förfarande till arbetskraftskommissionen för behandling i enlighet med lagen om utkomstskydd för arbetslösa och förordningen om arbetskraftskommissionen, och först därefter avgjort frågan om huruvida skyldigheten att sysselsätta klaganden i enlighet med sysselsättningslagen hade upphört. I ett ärende var det fråga om en arbetskraftsbyrås förfarande när den gjorde upp en plan för arbetssökande. BJO Rautio kritiserade ordvalen i planen för arbetssökande samt den omständigheten att klaganden inte hade ombedts underteckna planen (dnr 2304/4/00).

Under verksamhetsåret avgjordes också ett ärende som gällde uppgifter som enligt det gamla systemet antecknats om en arbetslös arbetssökande i arbetsförvaltningens datasystem. BJO Rautio underströk vikten av att

vederbörligen uppdatera uppgifterna i arbetskraftsförvaltningens datasystem (dnr 2027/4/00).

Vidare anfördes klagomål över arbetarskyddsmyndigheternas förfarande. BJO Rautio ansåg att en undersökningsbegäran som ett arbetarskyddsdistrikts arbetarskyddsbyrå hade inlämnat till polisen var i någon mån misslyckad till sin utformning (dnr 1735/4/00).

Justitieombudsmannen fick också klagomål om arbetsplatsmobbing och dålig arbetsatmosfär (bl.a. dnr 2691/4/00). I dessa ärenden var det ofta fråga om att klagandena misstänkte förmän för att missbruka sin ställning. Denna typ av ärenden förekom under verksamhetsåret också i andra ärendegrupper.

Under verksamhetsåret behandlades endast ett fåtal klagomål som gällde civiltjänst. I ett avgörande var det fråga om en civiltjänstgörares rätt till fri inkvartering (dnr 2550/4/01). Detta klagomål refereras nedan på s. 191.

Inspektionsverksamhet

Under verksamhetsåret inspekterade JO byggbranschens arbetslöshetskassa. På uppdrag av JO inspekterade kansliets föredragande jurister också Socialarbetarnas arbetslöshetskassa och Privatbranschernas arbetslöshetskassa. Inspektionerna var en fortsättning på de inspektioner av arbetslöshetskassorna som inletts år 2001. Inspektionerna fokuserades på principerna för en god förvaltning, genom att föredragandena granskade beslutsmotivringarna och behandlingstiderna samt uppföljningen av ärendena. Privatbranschernas arbetslöshetskassa uttryckte bekymmer för hur principen för en god förvaltning kan förverkligas samt om ett jämlikt bemötande i ärenden som gäller utkomstskydd för arbetslösa. JO bad Försäkringsinspektionen ge ett utlåtande om de synpunkter som arbetslöshetskassan framfört (dnr 2086/2/02).

Under verksamhetsåret inspekterade JO även arbetslöshetsnämnden. Denna inspektion ingick i programmet för inspektion av besvärsnämnderna. Också hos arbetslöshetsnämnden granskade föredragandena bl.a. beslutsmotivringarna och behandlingstiderna samt enhetligheten i och säkerställandet av beslutspraxis. Inspektionen gav en positiv bild av behandlingen av besvärssärenden. Behandlingstiderna var sköliga, med några få undantag, och beslutsmotivringarna hade utvecklats till det bättre. Arbetslöshetsnämnden hade positiva erfarenheter av till-

lämpningen av förvaltningsprocesslagen efter 1.4.1999 och lagen ansågs också ha förbättrat ändringssökandenas rättssäkerhet. Muntlig behandling hade emellertid ordnats i endast tre fall.

Avgöranden

HÖRANDE AV EN STUDERANDE I SAMBAND MED ARBETSKRAFTSPOLITISK VUXENUTBILDNING

Klaganden kritiserade en läroanstalt för att den utan något förhandsmeddelande hade beslutat att hans utbildning vara avbruten. Klaganden ansåg att orsakerna bakom beslutet var rasistiska.

JO Paunio konstaterade följande som sitt ställningstagande.

Enligt 10 § i lagen om arbetskraftspolitisk vuxenutbildning skall en studerande som har blivit antagen till utbildning regelbundet delta i den utbildning som utbildnings- eller undervisningsplanen avser. Om en studerande har varit frånvarande från utbildningen så att han uppenbarligen inte på ett godtagbart sätt kan genomföra de planerliga studierna eller om han annars väsentligt har försummat sina studier, skall utbildningen för hans del anses avbruten. Beslut om att avbryta utbildningen fattas av utbildningsproducenten, dvs. av läroanstalten. Studeranden skall innan beslutet fattas ges tillfälle att ge förklaring i ärendet.

Läroanstalten hade ansett att utbildningen för klagandens del vara avbruten på grund av att han ofta varit frånvarande. Före beslutet hade klaganden givits en muntlig anmärkning och en varning för hans upprepade frånvaro.

JO ansåg att läroanstalten hade fattat beslutet om avbrytande av klagandens studier med stöd av och inom ramen för sin prövningsrätt. Det hade inte framkommit skäl att misstänka att klagandens etniska ursprung hade haft någon betydelse för beslutet. Däremot borde läroanstalten enligt JO:s åsikt skriftligen eller på något annat sätt bevisligen ha gett klaganden tillfället att ge förklaring i ärendet. I det sammanhanget hade man också kunnat berätta för honom varför han hördes. Över hörandet

borde en skriftlig handling ha satts upp. Klaganden borde också skriftligen ha underrättats om beslutet att anse utbildningen avbruten för hans del.

JO uppmärksammade också den omständigheten att det varken i lagen om arbetskraftspolitisk vuxenutbildning eller i anvisningar som givits med stöd av den finns bestämmelser om studerandes rättigheter. JO underströk att det med tanke på studerandenas rättssäkerhet är av största vikt att ställa upp tillräckligt klara regler för när studier anses avbrutna.

JO meddelade för kännedom läroanstalten sin uppfattning. Dessutom underrättade hon arbetskraftsförvaltningen om sin syn på studerandes rättsliga ställning.

JO Paunios beslut 30.4.2002, dnr 496/4/00

EN ARBETSKRAFTSBYRÅ BEHÖRIGHET ATT GE ARBETSKRAFTSPOLITISKT UTLÅTANDE

Klaganden kritiserade Helsingfors arbetskraftsbyrå för att denna hade givit två arbetskraftspolitiska utlåtanden om honom, trots att han var kund hos Vanda arbetskraftsbyrå. Klaganden misstänkte också att tjänstemannen var jävig att avfatta utlåtandena eftersom klaganden arbetat hemma hos tjänstemannen med att sköta dennas barn.

Enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa skall arbetskraftsbyrån och arbetskraftskommissionen ge arbetskraftspolitiska utlåtanden om förutsättningarna för att få utkomstskydd för arbetslösa. Lagstiftningen tar emellertid inte ställning till frågan om vilken arbetskraftsbyrå eller arbetskraftskommission som är behörig att ge arbetskraftspolitiska utlåtanden.

Av ändamålsenlighetsskäl ges arbetskraftspolitiska utlåtanden av den arbetskraftsbyrå eller arbetskraftskommission vars kund arbetssökanden är. I arbetsministeriets anvisningar om arbetskraftspolitiska utlåtanden (O 14/2000 TM) har sedan 2.1.2001 funnits ett omnämnande om att arbetskraftspolitiskt utlåtande skall ges av den arbetskraftsbyrå eller arbetskraftskommission vars kund arbetssökanden är. I arbetsministeriets tidigare anvisning (O 4/97/TM) fanns inte något omnämnande om vilken arbetskraftsbyrå eller arbetskraftskommission som skulle ge arbetskraftspolitiskt utlåtande.

Klaganden var kund hos Vanda arbetskraftsbyrå 1999. En tjänsteman vid Helsingfors arbetskraftsbyrå skrev ut de arbetskraftspolitiska utlåtandena om klaganden i december 1999.

JO Paunio konstaterade i sitt klagomålsavgörande att tjänstemannen vid Helsingfors arbetskraftsbyrå inte hade förfarit lagstridigt i ärendet, med beaktande av att det varken i lagen eller i arbetsministeriets anvisningar vid den aktuella punkten fanns några föreskrifter eller bestämmelser om vilken arbetskraftsbyrå som skulle ge arbetskraftspolitiskt utlåtande. Hon uppmärksammade emellertid för framtiden tjänstemannen på arbetsministeriets nya anvisningar, enligt vilka arbetskraftspolitiskt utlåtande skall ges av den arbetskraftsbyrå vars kund arbetssökanden är.

I fråga om tjänstemannens jäv hänvisade JO till de i lagen om förvaltningsförfarande angivna jävsgrunderna, enligt vilka en tjänsteman är jävig bl.a. om tilltron till hans opartiskhet äventyras av något annat särskilt skäl än de som uttryckligen nämns i lagrummet. Enligt utredningen var klaganden i Befolkningsförbundets anställning och arbetade hemma hos den tjänsteman vid Helsingfors arbetskraftsbyrå som hade avfattat hans arbetskraftspolitiska utlåtande, med att sköta tjänstemannens och dennes makes barn. Enligt JO:s åsikt kunde denna omständighet anses ha givit en utomstående anledning att misstänka tjänstemannens opartiskhet då han avfattade det arbetskraftspolitiska utlåtandet om klaganden. JO ansåg att tjänstemannen hade försummat att handla i enlighet med jävsbestämmelsen i lagen om förvaltningsförfarande. JO uppmärksammade tjänstemannen på jävsgrunderna.

JO Paunios beslut 4.12.2002, dnr 1285/4/00

EN CIVILTJÄNSTGÖRARES RÄTT TILL FRI INKVARTERING

Klaganden kritiserade Forskningscentralen för de inhemska språken för att denna inte hade erbjudit honom sådan fri inkvartering under civiltjänstgöringstiden som lagen förutsatte. Centralen hade, då den förband sig att låta klaganden fullgöra sin civiltjänst där, anvisat honom att bo hos sina föräldrar. Klaganden hade gått med på denna lösning som inte orsakade honom några kostnader. Under tjänstgöringen hade klaganden emellertid flyttat till en egen hyresbostad. Klagandens far hade betalat hans hyra och krävde i efterskott att centralen

skulle betala den. Centralen vägrade betala hyran till klagandens far och uppmanade klaganden att själv kontakta centralen i ärendet.

JO Paunio konstaterade följande som sitt ställningstagande.

Enligt civiltjänstlagens 23 a § har en civiltjänstgörare rätt till fri inkvartering under tjänstgöringstiden. Enligt lagen skall tjänstgöringsstället svara för civiltjänstgörarens uppehälle under tjänstgöringstiden.

Enligt JO:s uppfattning handlade centralen inte lagstridigt då den vägrade betala ersättning till klagandens far för de hyror som denne betalt. Klaganden hade frivilligt avstått från sin rätt till fri inkvartering och han hade inte heller kontaktat centralen innan han flyttade till sina föräldrar. Centralen hade handlat i enlighet med den överenskommelse som ingåtts mellan klaganden och centralen.

Enligt JO:s uppfattning var centralens praxis emellertid lagstridig till den del som den inte hade kunnat anvisa klaganden fri inkvartering. Forskningscentralen uppgav i sin utredning att den inte kunde anvisa civiltjänstgörare bostäder eller betala marknadshyror i huvudstadsregionen. Medan klagomålet behandlades ändrade emellertid centralen sin praxis och meddelade att den hade betalat hyrorna för två civiltjänstgörare som inledde sin tjänstgöring år 2002.

Enligt JO:s åsikt var det i ärendet fråga om ett jämlikt bemötande av personer som fullgör beväringstjänst respektive civiltjänst. Också den som fullgör beväringstjänst har enligt värnpliktslagens 50 b § rätt till fri inkvartering. Dessutom försöker man så långt som möjligt beakta beväringarnas egna önskemål om vapenslag och tjänstgöringsort. Enligt JO:s åsikt vore det lika viktigt från civiltjänstgörarnas synpunkt att de av de alternativ som står till buds får välja det tjänstgöringsställe som de anser vara intressantast och lämpligast för sig.

Arbetsministeriet uppgav i sin utredning att man varit tvungen att godkänna också tjänstgöringsställen som inte kan erbjuda civiltjänstgörarna sådan fri inkvartering som lagen förutsätter. En arbetsgrupp som arbetsministeriet tillsatte år 1999 har utrett de problem som sammanhänger med civiltjänstgörarnas boende. Enligt arbetsgruppen betalar ca en tredjedel av tjänstgöringsställena civiltjänstgörarnas boendekostnader under tjänstgöringstiden. På grund av det ringa antalet tjänstgöringsställen skulle en

uppsägning av avtalen med de tjänstgöringsställen som inte kan ordna inkvartering emellertid leda till att det blev ännu besvärligare att ordna civiltjänstgöring.

Arbetsgruppen föreslog fyra alternativa lösningar på problemet med boendekostnaderna. Den enklaste men samtidigt dyraste lösningen är att staten övertar hela ansvaret för ersättning av boendekostnaderna. Det andra alternativet är att öka statens andel av tjänstgöringsställen, vilket skulle innebära att respektive förvaltningsområde fullt ut svarar för sina civiltjänstgörarens uppehälle. Som det tredje alternativet föreslog arbetsgruppen att för civiltjänstgörarna byggs bostäder i huvudstadsregionen, där boendekostnaderna är högst. Som det fjärde alternativet föreslog arbetsgruppen att förfarandet för godkännande av tjänstgöringsställen (civiltjänstlagens 15 §) ändras så att arbetsministeriet kan godkänna också privaträttsliga tjänstgöringsställen. På detta sätt skulle man sannolikt kunna öka antalet tjänstgöringsställen som är beredda att betala civiltjänstgörarnas boendekostnader. Endast det sista av arbetsgruppens förslag har förverkligats.

Arbetsministeriet har sålunda ingått avtal med tjänstgöringsställen, trots att man har vetat att de inte kan uppfylla civiltjänstlagens krav vad gäller boendekostnaderna.

JO ansåg att den nuvarande situationen inte är godtagbar, men å andra sidan har arbetsministeriets åtgärder gjort det möjligt att över huvud taget ordna tillräckligt många civiltjänstgöringsställen. Från denna synpunkt var arbetsministeriets förfarande sålunda enligt JO:s åsikt också förenligt med civiltjänstgörarnas intressen.

Justitiekansler Paavo Nikula uppmärksammade redan i ett avgörande sommaren 2002 arbetsministeriet på civiltjänstgörarnas boendeförhållanden. Med tanke på ett jämlikt bemötande ansåg justitiekansler Nikula det vara nödvändigt att snabbt vidta åtgärder för att förbättra boendesituationen. Han ansåg det också vara motiverat att grundligare utreda boendefrågan, för att få klarhet i vilket av de konkreta och genomförda alternativen som innebär ett jämlikt bemötande av civiltjänstgörare och beväringar. Enligt justitiekanslerns åsikt är det skäl att i sista hand överväga lagstiftningsåtgärder för att rätta till situationen.

JO förenade sig om justitiekanslerns åsikt samt meddelade för kännedom arbetsministeriet och Forskningscentralen för de inhemska språken sin egen åsikt.

JO Paunios beslut 18.12.2002, dnr 2550/4/01

BESKATTNINGEN

Till denna grupp av ärenden hänförs både den indirekta och den direkta beskattningen. Ärenden som gäller sådana offentliga avgifter av skattenatur vilka uppbärs av andra än skattemyndigheterna finns också statistikförda i andra grupper av ärenden.

Beskattningsärendena har under verksamhetsåret avgjorts av BJO *Rautio* till 31.3.2002 och av BJO *Jääskeläinen* fr.o.m. 1.4.2002. Huvudföredraganden har varit justitieombudsmannasekreterare *Ulla-Maija Lindström*.

Allmän översikt

Knappast någon annan form av myndighetsutövning berör den enskilda medborgaren lika mycket som beskattningen. Man har därför rätt att vänta sig att beskattningen skall vara alldeles särskilt entydig och förutsägbar. Det är också viktigt att beskattningen verkställs utan dröjsmål, eftersom en skattskyldig som planerar förmögenhetsarrangemang i ett så tidigt skede som möjligt måste få veta vilka skattepåföljderna kommer att vara, eventuellt i flera års tid. Till beskattningen ansluter sig även ett accentuerat legalitetskrav.

Beskattningen sköts inom skatteförvaltningen som är underställd finansministeriet och omfattar Skattestyrelsen samt skatteverken. Finansministeriet är sakkunnigorgan när det gäller målsättningarna för Finlands skattepolitik. Ministeriet svarar också för beredningen av skattelagstiftningen samt deltar i utvecklingen av skatteförvaltningen och tullförvaltningen. Ministeriet bereder de överenskomelser om beskattning och tullsamarbete som ingås med främmande stater. Ministeriet representerar Finland vid beredningen av skatte- och tullärenden inom EU. Ministeriet leder skatteförvaltningen och tullförvaltningen genom de årliga resultatmålsavtalen. Skatteförvaltningen leds av skattestyrelsen. De regionala skatteverken är nio till antalet och underställda Skattestyrelsen. Skatteverken svarar inom sina respektive verksamhetsområden för kundbetjäningen, beskattningsbesluten, skatteövervakningen, skatteuppbörden och bokföringen samt för redovisningen till skattetagarna. Till skatteverken hör skattebyråerna samt vissa enheter som sköter centraliserade uppgifter, såsom skatteuppbörds-, betalningstillsyns- och skattegranskningsenheterna.

Skatter och avgifter uppbärs också av Fordonsförvaltningscentralen. Fordonsförvaltningscentralen verkställer bilbeskattningen i sådana fall då ett fordon's konstruktion, användningsändamål eller ägarförhållanden ändras. Dessutom verkställer Fordonsförvaltningscentralen beskattningen i fråga om de skatter (dieselskatt och tilläggsskatt) som regleras i lagen om skatt på motorfordon, bestämmer och påför bränsleavgiften samt verkställer fordonsbeskattningen.

De beskattningsslagomål som inkom till justitieombudsmannens kansli under verksamhetsåret gällde huvudsakligen inkomstbeskattning. Skatterättelsenämnderna är första instans för sökande av ändring i den direkta beskattningen. Syftet med nämndförfarandet är rätta fel i beskattningen och att sålunda så ekonomiskt som möjligt ge de skattskyldiga snabbt och sakkunnigt rättsskydd. Skatterättelsenämndernas beslut kan överklagas till förvaltningsdomstolen. Förvaltningsdomstolens beslut kan överklagas till högsta förvaltningsdomstolen, om denna ger besvärstillstånd.

Skatteverkens beslut om mervärdesbeskattning samt Fordonsförvaltningscentralens beslut om bil- och fordonsskatt överklagas till Helsingfors förvaltningsdomstol genom besvär. Förvaltningsdomstolens beslut får överklagas till högsta förvaltningsdomstolen om denna beviljar besvärstillstånd.

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN AV BESKATTNINGEN

Laglighetsövervakningen av beskattningen kompletterar det redan annars täckande rättsskyddssystemet i skatteärenden. Förvaltningsdomstolarna har större möjligheter att tillgodose medborgarnas rättssäkerhet i skatteärenden än i många andra ärenden, eftersom besvärstiderna för beskattningsbeslut är långa. När det gäller inkomstbeskattning skall rättelse yrkas inom fem år räknat från början av året efter att beskattningen har verkställts. När det är fråga om mervärdesbeskattning samt bil- och fordonsbeskattning skall rättelse yrkas inom tre år efter räkenskapsperiodens utgång eller räknat från början av kalenderåret efter att skatten påförts. Beskattningens karaktär av massförfarande och skattelagstiftningens svärbegriplighet kan öka riskerna för att fel begås och därmed skapa ett särskilt behov av också en allmän laglighetsövervakning.

Under verksamhetsåret avgjorde justitieombudsmannen 100 beskattningsklagomål, dvs. ungefär lika många som föregående år. De skattskyldiga anför oftast klagomål över beskattnings-, skattegransknings-, rättelse- och domstolsförfaranden samt över beslutsmotiveringar. I två fall gavs s.k. åtgärdsavgöranden. Orsaken till den låga åtgärdsprocenten är framförallt att klagomålen ofta gäller beskattningsavgöranden eller debiteringsbeslut i vilka ändring ännu kan sökas, eller ärenden som är anhängiga hos eller som redan har avgjorts av en besvärinstans. Justitieombudsmannen befattar sig emellertid inte med ärenden som är anhängiga hos en besvärinstans. Justitieombudsmannen kan inte heller ge domsmotiveringar, utan endast utreda den beskattnings- och rättspraxis som gäller i enskilda fall. Avgörandet av bevisnings- och tolkningsfrågor ankommer på de oberoende förvaltningsdomstolarna, i högsta instans på högsta förvaltningsdomstolen.

Också under år 2002 har det förekommit ovisshet om hur internationella skatteavtal skall tillämpas på pensionsinkomster. Det har visat sig att framförallt beskattningen av återflyttare och skatteavtalet mellan de nordiska länderna är svårbegripliga. Vidare har källbeskattningen av utomlands bosatta privatpersoners förvärvsinkomster i Finland kritiserats. I ett antal klagomål anfördes att principen om jämlikt bemötande av de skattskyldiga inte förverkligas i skattelagstiftningen. Det är emellertid fråga om inkomstskattelagens eller källskattelagens bestämmelser och justitieombudsmannen kan inte befatta sig med innehållet i lagar som riksdagen har stiftat.

I ägarbytessituationer har det förekommit överraskningar och problem när det gällt fordonsskattningen samt hur denna vid skatteårets ingång hänförs till ägaren respektive innehavaren. Den som byter till en ny bil i början av ett skatteår har blivit tvungen att betala fordonsskatt både för den gamla och för den nya bilen. ADB-systemet för uppbörd av fordonsskatt och samtidigt hela skattesystemet kommer emellertid att utvecklas på ett sätt som ger möjlighet att gå över till ett nytt förfarande, vilket innebär att varje ägare eller innehavare betalar skatt endast för sin egen ägar- och innehavarperiod. Detta system kommer eventuellt att tas i bruk först i början av 2004. I vissa fall har det också kommit som en överraskning att ett motorfordon har belagts med användningsförbud på grund av obetald diesel- och fordonsskatt. Denna påföljd, som baserar sig på en bestämmelse i lagen om skatt på motorfordon, är viktig med tanke på systemets funktion. Trots det stora antalet skattepliktiga fordon har utfallet av skatteuppbörden varit mycket gott.

Justitieombudsmannen har ingripit i en stadsstyrelses förfarande vid behandlingen av ett ärende som gällde befrielse från skatt. Stadsstyrelsen hade behandlat klagandens ansökan om befrielse från fastighetsskatt för skatteåret 1993. Ansökan var sekretessbelagd och hade inte fått ges till utomstående. BJO Rautio ansåg att stadsstyrelsen förför felaktigt då den i strid med beskattningslagen och fastighetsskattelagen hade påfört markägaren fastighetsskatten och sänt en kopia av klagandens skrivelse i ärendet till en utomstående, dvs. till markägaren. I sin bedömning av förfarandets klandervärdhet beaktade BJO emellertid att fastighets- skattelagen trädde ikraft 1.8.1992 och att kommunal fastighetsskatt första gången debiterades år 1993. Samtidigt uppmärksammade BJO Rautio för framtiden stadsstyrelsen på att enligt 4 § 1 mom. i lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter skall beskattningshandlingar som gäller den skattskyldiges ekonomiska ställning samt andra sådana beskattningshandlingar av vilka framgår uppgifter om en identifierbar skattskyldig vara sekretessbelagda, med de undantag som föreskrivs i 5-9 och 21 § (dnr 1694/4/99).

I ett klagomålsärende hade såsom klagandens beskattningskommun, med avvikelse från hans skattedeklaration, fastställts en gränskommun i Finland utan att klaganden hade hörts i ärendet. I det nya nordiska dubbelbeskattningsavtalet (FördrS 26/1997) har bestämmelserna om beskattning av en i en gränskommun bosatt gränsöverskridande persons löneinkomst ändrats så att den beskattas endast i Finland, oberoende av om den härstammar från en privat eller offentlig anställning i en gränskommun i Sverige eller Norge. Bestämmelserna skall tillämpas räknat från skatteåret 1998. För klaganden innebar avtalet att beskattningen av förvärvsinkomsten skärptes på grund av källskatten i Sverige och på grund av den progressiva inkomstskatteskala som tillämpades på förvärvsinkomsten i Finland. Enligt 26 § 3 mom. i lagen om beskattningsförfarande skall den skattskyldige om möjligt beredas tillfälle att bli hörd, om beskattningen verkställs på ett sätt som väsentligt avviker från den skattskyldiges skattedeklaration. Av denna anledning beslöt skatterättsnämnden 7.5.2002 upphäva beskattningen av klaganden. Ärendet återförvisades till skattebyrån för behandling. Med stöd av det som anfördes ovan och eftersom det konstaterade felet hade rättats ansåg BJO Jämskeläinen att ärendet till denna del inte förutsatte andra åtgärder från justitieombudsmannens sida än att han uppmärksammade skattebyrån på skyldigheten att höra den skattskyldige.

I samma ärende ansåg BJO Jääskeläinen att den öppenhetsprincip som är förenlig med en god förvaltning förutsätter att den skattskyldige på begäran ges namnen på de tjänstemän som har deltagit i verkställandet av beskattningen. Skyldigheten att uppge namnen på tjänstemän kan i sista hand härledas från grundlagens 118 §. Enligt paragrafens 1 mom. svarar en tjänsteman för att hans eller hennes ämbetsåtgärder är lagliga. Enligt paragrafens 3 mom. har var och en som har lidit rättskränkning eller skada till följd av en lagstridig åtgärd eller försummelse av en tjänsteman eller någon som sköter ett offentligt uppdrag enligt vad som närmare bestäms genom lag rätt att yrka att denne döms till straff samt kräva skadestånd av det offentliga samfundet eller av tjänstemannen eller av den som sköter det offentliga uppdraget. För att denna i grundlagen garanterade rättighet skall kunna förverkligas måste var och en ha rätt att få veta namnet på de tjänstemän som i egenskap av beslutsfattare, beredare eller på någon annan grund eventuellt är ansvariga för ett avgörande eller en åtgärd som gäller honom eller henne. BJO Jääskeläinen meddelade skattebyrån sin uppfattning för kännedom (dnr 830/4/02).

FRAMTIDSUTSIKTER

Arbetsgruppen för utveckling av inkomstbeskattningen föreslår i sitt betänkande ett skattesystem som på medellång sikt kan anses vara en hållbar lösning. Vid bedömningen av utvecklingsbehoven har man beaktat den internationella utvecklingen och den hårdnande skattekonkurrensen, de krav som europarätten ställer, förutsättningarna för att systemet skall kunna godtas nationellt och internationellt samt fiskala och administrativa synpunkter. Arbetsgruppen har gjort den bedömningen att förslagen kan sättas i kraft räknat från början av år 2004. Europarätten och de internationella aspekterna kommer i framtiden till synes också i klagomålen. Medborgarna följer med EG-domstolens och Europeiska människorättsdomstolens avgöranden för att i dem hämta stöd för sina egna ärenden.

TULLEN

Allmän översikt

Till denna grupp av ärenden hänförs alla klagomål som gäller tullens förfarande. Klagomålen gäller i regel dels förtullning och tullbeskattning, dels tullövervakningen. Klagomål har också anförts också över utredningen av tullbrott.

Tullärendena har under verksamhetsåret avgjorts av BJO *Rautio* till 31.10.2002 och av BJO *Jääskeläinen* från 1.11.2002. Huvudföredragande har varit äldre justitieombudsmannasekreterare *Riitta Lämsisyrjä*.

Under verksamhetsåret anhängiggjordes 24 klagomål som gällde tullens verksamhet. Avgöranden gavs i 20 ärenden av vilka åtta var åtgärdsavgöranden.

Högsta förvaltningsdomstolen framställde år 2000 till Europeiska gemenskapernas domstol en begäran om ett förhandsavgörande gällande bilbeskattningen. Begäran gällde bl.a. sättet för beräkning av bilskatten samt bilskattens inverkan framförallt på importen av begagnade bilar. Ett förhandsavgörande begärdes också om mervärdesskatten på bilskatten. EG-domstolen gav sitt avgörande (C-101/100) 19.9.2002. Domstolen ansåg att bilskatten och mervärdesskatten delvis var diskriminerande och sålunda stred mot gemenskapsrätten. Högsta förvaltningsdomstolen gav 16.12.2002 sitt beslut i ärendet. Ärendet återförvisades till distriktstullkammaren för ny behandling. Beslutet innebar att ca 7 000 rättelse- och besvärärenden som väntade på avgörande i tullen och över 700 ärenden som väntade på avgörande i Helsingfors förvaltningsdomstol samt i högsta förvaltningsdomstolen kunde börja behandlas. Regeringen avlät en proposition med förslag till lag om ändring av bilskattelagen (RP 271/2002 rd.). I den beaktades, med beslutet som utgångspunkt, de ändringar i beskattningen av begagnade importbilar som EG-domstolens avgörande förutsatte. Samtidigt föreslogs vissa ändringar i beskattningen av nya motorfordon. Riksdagen godkände lagförslaget med vissa ändringar i februari 2003.

Frågan om beskattningen av begagnade importbilar har i synnerhet efter högsta förvaltningsdomstolens beslut tagits upp i ett antal klagomål. I klagomålen kritiseras tulldistriktets och förvaltningsdomstolens långa behandlingstider.

I BJO:s avgöranden understryks vikten av en exakt och korrekt rådgivning. Klagomålen gällde tullövervakningen och kravet att de olägenheter som ett förfarande orsakar skall stå i proportion till den eftersträlvade nyttan, samt frågan om i vilken utsträckning de grundläggande fri- och rättigheterna beaktas vid tullens beskattningsförfarande.

Avgöranden

TULLKONTROLL UNDER DRÄGLIGA FÖRHÅLLANDEN

Klagandena kritiserade tullen i Nuijamaa för att ett resällskap som anlänt från Ryssland hade tvingats vänta utomhus i regn, i grupper om fem personer, på att få sitt bagage kontrollerat.

Enligt vad som utretts hade de emellertid fått vänta under ett tag. Tullen i Nuijamaa framhöll att på grund av utrymmesbristen hade man inte kunnat ordna saken något annat sätt.

BJO Rautio ansåg att tullens förfarande inte kunde anses vara tillfredsställande med beaktande av principen om en god förvaltning samt serviceprincipen. Enligt utredningen uppfyllde tullens utrymmen i Nuijamaa inte skäligen krav. Det förblev oklart om man över huvud taget i tillräcklig utsträckning hade beaktat hur man flexibelt och under acceptabla förhållanden skulle kunna expediera större resandegrupper eller till sin åldersstruktur speciella grupper bestående av t.ex. barn, särskilt vintertid. Med beaktande av utredningen ansåg BJO det vara skäl att tullen vidtar åtgärder för att ordna drägliga förhållanden för tullkontroller också i sådana fall då den expedierar stora grupper som tar längre tid i anspråk än normalt.

Klaganden kritiserade också förfarandet att passagerarna i en buss kollektivt ålades att betala förhöjd importtull då ägaren till ett parti obeskattade cigaretter inte gav sig till känna. Klaganden ansåg situationen vara liktydigt med att "en lösensumma" krävdes för att de skulle få fortsätta sin resa från tullen.

Östra tulldistriktet underströk i sin utredning att åtgärden vidtogs först efter att man på ett tillförlitligt sätt hade försökt ta reda på vem som ägde varorna genom att höra chauffören, reseledaren och medpassagerarna. Om ägaren inte kan utredas inom en rimlig tid skall varorna enligt tulldistriktet inte beskattas utan förstöras. Om en

turistgrupp inom sig kommer överens om saken kan den betala importskatten för ägarens räkning.

De tulltjänstemän som deltog i kontrollen berättade emellertid samstämmigt att gruppen hade informerats om alternativet att samla in "kollekt" i samband med meddelandet att någon av passagerarna måste ta på sig ansvaret för varorna för att importskatten skall kunna bestämmas.

BJO Rautio ansåg det vara problematiskt att på det sätt som anförts ovan *de facto* ålägga en grupp kollektivt ansvar för att ta reda på gäldenären. Enligt 17 § i lagen om förvaltningsförfarande är myndigheten utredningsskyldig, vilket innebär att parterna – i detta fall medpassagerarna – inte kan åläggas att ta vreda på vem som är skyldig att betala importskatt. Också med beaktande av den inom förvaltningen gällande lagbundenhetsprincipen är det betänkligt att tullen tillämpar ett förfarande som innebär att man söker någon som frivilligt får ställa upp som gäldenär i stället för den faktiska gäldenär eller varuinnehavare som avses i tullkodex. Enligt BJO:s åsikt skall tullen endast försöka ta reda på vem den egentliga gäldenären är och, om den inte lyckas med detta inom en rimlig tid och med beaktande den proportionalitetsprincip som framgår av tullagens 13 §, omhänderta varan.

BJO delgav för kännedom Östra tulldistriktet sin uppfattning att förfarandet för utredning av gäldenären var felaktigt. Han uppmärksamade också Östra tulldistriktet på att Nuijamaa-tullens utrymmesarrangemang för tullkontrollen enligt vad som utretts inte i alla avseenden var tillfredsställande.

BJO Rautios beslut 22.5.2002, dnr 2112/4/00

TULLENS OMHÄNDERTAGANDE AV EN BIL

Klaganden berättade att han 19.9.1999 skulle återvända med sin bil till Estland efter en veckas vistelse i Finland. En passkontrollant stoppade honom och tillkallade en tulltjänsteman som "utan omsvep" omhändertog bilen. Två dagar senare upphävde Helsingfors distriktstullkamraren omhändertagandet och återlämnade bilen till klagandens representant.

Klaganden var estnisk medborgare. Han hade fått tillfälligt uppehållstillstånd i Finland för att avlägga en akademisk

påbyggnadsexamen 2.8.1999–31.7.2000. Enligt bilskattelagens 33 § 3 mom. var han sålunda stadigvarande bosatt utomlands och hade rätt att tillfälligt använda en bil som han fört in i landet, utan att betala skatt här.

BJO Rautio meddelade bl.a. följande som sitt ställningstagande.

Utredningar gavs av den tullövervakare som undertecknat blanketten för omhändertagandet samt av den tullmästare som gett honom uppdraget. Av utredningarna framgick att ingendera var på det klara med beslutsprocessen eller med verkställigheten av avgörandet. Enligt vad tullövervakaren berättade hade det vid samtal med klaganden inte framgått att han vistades i landet i egenskap av studerande. Å andra sidan återopade tullövervakaren att han endast verkställde sin förmans beslut. Han hade sålunda inte berett klaganden tillfälle att uttala sin egen uppfattning om sin körrätt och inte heller fäst avseende vid de anteckningar i klagandens pass varav dennes status hade framgått.

Enligt lagen om förvaltningsförfarande är det i brådskande fall inte alltid nödvändigt att höra en part. Myndigheten är emellertid skyldig att utreda saken. En part är emellertid, enligt vad som föreskrivs i bilskattelagens 81 §, skyldig att utreda omständigheter som han återopar. Parten skall beredas tillfälle att utreda saken i den omfattning som det är möjligt med beaktande av ärendets natur och hur brådskande åtgärd det är fråga om.

Även om berättelserna om de samtal som fördes delvis är motstridiga var det emellertid med beaktande av vad som utretts uppenbart att anteckningarna i passet inte hade blivit vederbörligen beaktade och att klaganden inte tillräckligt tydligt hade beretts tillfälle att uttala sig om grunderna för sin körrätt.

I tulldistriktets utredningar återopas också den omständigheten att tullövervakaren på grund av sin utbildning inte hade förutsättningar att i detalj känna till bilskattelagen. Denna invändning kan anses vara trovärdig. Den kan emellertid inte anföras som motivering till att de lagliga förutsättningarna inte prövades. Enligt BJO:s åsikt bör tulldistriktet överväga att låta en tjänsteman som är i förmansställning och har lämplig utbildning sköta uppgifter av detta slag. Det var också anmärkningsvärt att alla tjänstemän inte kände till betydelsen av passanteckningar om grunden för uppehållstillstånd.

BJO uppmärksammade för framtiden Södra tulldistriktet på att förutsättningarna för omhändertagande enligt bilskattelagen skall undersökas tillräckligt noggrant redan innan åtgärder vidtas samt på vikten av att anvisningar utfärdas om förfarandet. Det är också skäl att fästa avseende vid att förfarandet inte får ta oskäligt lång tid i anspråk. BJO uppmanade tulldistriktet att ta ställning till frågan om ersättande av klagandens kostnader för omhändertagandet och återlämnandet samt bad Södra tulldistriktet inkomma med en utredning om vilka åtgärder det vidtagit med anledning av detta beslut.

BJO Rautios beslut 11.1.2002, dnr 2289/4/99

Södra tulldistriktet meddelade att det 30.4.2002 hade utfärdat en anvisning som godkänts av Tullstyrelsens beskattningsavdelning. Också intyget om att en bil enligt bilskattelagens 85 § inte får användas har förnyats. I anvisningen fastställs för varje lokal enhet vilka som är behöriga att vidta sådana åtgärder enligt bilskattelagen som det här är frågan om. Södra tulldistriktets bilbeskattningskommission kommer att ordna kompletterande utbildning för de berörda personerna.

TULLENS FÖRFARANDE VID UTREDNING AV SKATTSKYLDIGA

Klaganden ansåg att tullmyndigheten inte på hans uppmaning hade vidtagit åtgärder för att utreda vilka som var solidariskt ansvariga att betala tull och skatter, utan endast debiterat klaganden och den person som sålt bilen till honom.

BJO Rautio konstaterade att det i ärendet för det första var frågan om huruvida tullen tillräckligt noggrant hade utrett vilken skattskyldig, dvs. bilens importör, som i första hand ansvarade för bilskatten och för mervärdesskatten på den.

I lagstiftningen preciseras inte innebörden av tullens utredningsskyldighet. I bilskattelagens 4 § 1 mom. föreskrivs endast att det för att de sekundärt skattskyldiga skall bli ansvariga förutsätts att det inte kan påvisas vem som är importör eller vem importören eventuellt har överfört sin skattskyldighet på.

Om importen har skett i strid med bestämmelserna kan den uppfylla kännetecknen på skattebedrägeri enligt strafflagens 29 kap. Distriktstullkammaren hade emel-

lertid inte inlett någon tullbrottsundersökning i ärendet och inte heller hade någon förundersökning gjorts. Det var inte känt om den person blivit hörd som enligt Norges fordonregister var bilens ägare. Detta tyder på att han åtminstone inte officiellt hade blivit hörd.

BJO ansåg att det i första hand förefaller som om utredningen av vem som var den skattskyldige, dvs. importören, varit bristfällig och inte blivit på så sätt vederbörligen registrerad att det varit möjligt att i efterhand på ett tillförlitligt sätt bilda sig en uppfattning om utredningsskedena. Det hade inte heller utretts hur uppgifterna fördelats mellan polisen och tullen.

Klaganden hade dessutom krävt att tullen utredde vilka alla som hade ägt och innehaft bilen, för att klargöra identiteten på de andra personer som tillsammans med klaganden var solidarisk tull- och skattskyldiga. Enligt Tullstyrelsen är tullen inte skyldig att på eget initiativ eller på begäran av en skattskyldig utreda vilka som eventuellt är solidariskt skattskyldiga, med avseende på andra än den som är primärt skyldig att betala bilskatten.

BJO ansåg emellertid att det av grundlagens bestämmelse om jämlikt bemötande följer att en myndighets i lagen om förvaltningsförfarande föreskrivna utredningsskyldighet i ett fall som detta innebär att tullmyndigheten skall utreda också vilka som eventuellt är sekundärt skattskyldiga. Han ansåg att som en förutsättning för att sådan skyldighet skall uppkomma, av jämlikhetsskäl inte får uppställas att den skattskyldige framställer en uttrycklig begäran.

I detta fall kunde det emellertid hållas för troligt att det inte var möjligt att få fram ytterligare utredning om andra eventuellt solidarisk tull- och skattskyldiga i överlåtelsekedjan än om bilens importör. BJO ansåg sålunda att distriktstullkammaren inte kunde misstänkas ha försummat sin utredningsskyldighet till denna del.

Däremot meddelade BJO Södra tulldistriktet för kännedom sin uppfattning att utredningen av vem som primärt var skyldig att betala bilskatten och mervärdesskatten på den, dvs. importören, inte i alla avseenden hade gjorts på vederbörligt sätt.

BJO Rautios beslut 18.3.2002, dnr 770/4/00

ANTECKNING OM HANDLÄGGARE I TULLENS BESKATTNINGSBESLUT

I ett antal skatteåterbäringsbeslut hade angivits handläggarens namn, telefonnummer och adress. Efter ett beslut hade Vasa tull från början av år 2001 enligt vad som utretts gått in för ett förfarande som innebar att godkännandet av beslut också införs i datasystemet. Den som godkänt beslutet skulle bekräfta sitt godkännande med sitt användarsignum. De tjänstemän som godkänt en rättelse och berett ärendet skrev dessutom sina egenhändiga namnteckningar på arkivexemplaret. I samband med utredningen av ett klagomål hade Vasa tull 26.3.2002 utfärdat en ny anvisning enligt vilken också den tjänsteman som fattat ett rättelse- och efterbeskattningsbeslut alltid skall anteckna sitt namn på beslutet.

BJO Rautio ansåg att förfarandet att beslutsfattaren inte antecknade sitt namn inte var lagstridigt. Han underströk emellertid att enligt grundlagens 118 § 3 mom. har var och en som har lidit en rättskränkning eller skada till följd av en lagstridig åtgärd eller försummelse av en tjänsteman eller någon som sköter ett offentligt uppdrag rätt att yrka att denne döms till straff samt kräva skadestånd av det offentliga samfundet eller tjänstemannen eller av den som sköter det offentliga uppdraget, enligt vad som närmare bestäms genom lag. För att denna i grundlagen tryggade rätt skall förverkligas måste envar ha rätt att få veta namnen på de tjänstemän som har berett och fattat ett beslut eller som på någon annan grund kan vara ansvariga för beslut som gäller honom eller henne. Informationen underlättas om beslutsfattarens namn nämns i varje beslut. Med beaktande av dessa synpunkter kan det anses att Vasatullens nuvarande praxis är förenlig med principerna för en god förvaltning.

BJO Rautios beslut 11.10.2002, dnr 348/4/01

VIKTEN AV TILLRÄCKLIG OCH KORREKT RÅDGIVNING

Klaganden sände per e-post till tullstyrelsen en förfrågan om varför hans postförsändelse från utlandet hade öppnats. Tullstyrelsens rådgivning konstaterade att postförsändelser från ett annat EU-land inte går via tullen och att Posten Finland hade öppnat paketet. Sedermera framgick det emellertid att det var tullen som hade öppnat paketet.

Serviceprincipen förutsätter att en tjänsteman om möjligt informerar också om de materiella bestämmelserna och praktiska förfarandena inom myndighetens förvaltningsområde.

I det aktuella fallet hade det varit särskilt befogat att vidarebefordra förfrågan till den tullenhets som hade vidtagit åtgärden, eftersom dröjsmålet med att inhämta utredningen väsentligt hade försvårat utredningen av händelseförloppet.

BJO Rautio ansåg med hänsyn till detta att rådgivningen borde ha informerat om tullens rätt att kontrollera också post inom den s.k. inre trafiken i EU. För att klaganden skulle ha kunnat utreda grunderna för öppnandet av försändelsen mera i detalj borde förfrågan ha vidarebefordrats till Flygtullen för besvarande.

BJO Rautios beslut 27.9.2002, dnr 2882/4/00

UTLÄNNINGSÄRENDEN

Allmän översikt

Den s.k. utlänningsförvaltningen fördelar sig på flera förvaltningsområden (inrikes- och utrikesförvaltningen, arbetsförvaltningen, social- och hälsovårdsförvaltningen). Vid justitieombudsmannens kansli hänförs till denna kategori närmast ärenden som har samband med utlänningslagen och medborgarskapslagen. Klagomålen gäller oftast tillstånds- och remissmyndigheter, särskilt inrikesministeriet, Utlänningsverket, polisen, Finlands beskickningar i utlandet samt gränsbevakningsväsendet. Alla ärenden som gäller andra än finska medborgare statistikförs emellertid inte som utlänningsärenden. Gränsdragningen mellan utlänningsärenden och övriga ärenden kan vara vacklande t.ex. när det är fråga om diskriminering av utlänningar.

Enligt fördelningen av ärenden mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen har utlänningsärendena under verksamhetsåret ankommit på BJO *Rautio*. Huvudföredragande i dessa ärenden har under verksamhetsåret varit justitieombudsmannasekretäre *Jari Pirjola*.

Antalet utlänningar som är stadigvarande bosatta i Finland är litet jämfört med de flesta andra europeiska länder. I Finland bodde vid utgången av verksamhetsåret ca 100 000 utlänningar, vilket är knappt 2 % av hela befolkningen. I Finland bor drygt 20 000 flyktingar samt utlänningar som har fått uppehållstillstånd för att de behöver skydd eller av humanitära skäl.

Också antalet asylsökande var under verksamhetsåret litet i Finland jämfört med andra EU-stater. Under verksamhetsåret sökte 3 129 personer asyl i Finland, vilket var klart mera än år 2001 (1 651). Asyl beviljades 14 sökande. Upphållstillstånd på grund av skyddsbehov beviljades 250 och uppehållstillstånd av andra orsaker 327 sökande. Finland tar emot flyktingar också inom ramen för den kvot som riksdagen årligen fastställer. Under verksamhetsåret var flyktingkvoten 750 personer. Den genomsnittliga behandlingstiden för asylansökningar var inte fullt ett år (343 dygn), dvs. nästan tre månader kortare än år 2001. I siffran beaktas både beslut som fattats i normal ordning och brådsnake beslut.

LAGÄNDRINGAR OCH FRAMTIDSUTSIKTER

År 2001 avlät regeringen en proposition med förslag till lag om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter. Syftet med lagen (116/2002) som trädde ikraft den 1 mars 2002 är att ordna bemötandet av utlänningar som tagits i förvar med stöd av utlänningslagen i förvarsenheter som har reserverats särskilt för detta ändamål. Den första förvarsenheten öppnades 18.7.2002 i det före detta fängelset på Skatudden. Inrättandet av förvarsenheten förbättrar ställningen för utlänningar som tagits i förvar, eftersom dessa tidigare hölls i fängelse eller polishäkte.

I utlänningslagen gjordes en ändring (130/2002) som innebär att tillfälligt skydd kan ges utlänningar i s.k. massflyktssituationer. Ändringen trädde i kraft 1.3.2002. Riksdagen godkände i januari 2003 en ändring i utlänningslagen som gäller ingermanländska återflyttare.

I utlänningslagen gjordes 1.5.1999 en ändring (537/1999) som innebär att förhör med asylsökande gradvis flyttas från den lokala polisen till Utlänningsverket. Under år 2001 hölls vid Utlänningsverket ca 200 asylförhör. I början av verksamhetsåret började man vid Utlänningsverket ordna förhör också med ensamkommande minderåriga barn. Målet är att samtliga asylförhör år 2004 skall ha överförts från polisen till Utlänningsverket. I december 2002 avläts till riksdagen regeringens proposition med förslag till ny utlänningslag (RP 265/2002 rd.). Syftet med revideringen är att precisera och förtydliga bestämmelserna om utlänningars rättigheter. EG-författningar som gäller unionsmedborgares rättigheter behandlas i ett eget kapitel. BJO ansåg i sitt utlåtande om propositionen att i denna tas upp flera missförhållanden som också justitieombudsmannen har uppmärksammat i sina klagomålsavgöranden (se s. 202). Propositionen förföll emellertid eftersom riksdagen inte hann behandla den före riksdagsvalet våren 2003.

Under verksamhetsåret avläts till riksdagen en proposition med förslag till ny medborgarskapslag (RP 235/2002 rd.). Riksdagen godkände lagen i januari 2003. Den nya lagen tillåter i större utsträckning än den förra s.k. dubbelt medborgarskap. Den nya medborgarskapslagen innehåller bestämmelser om bedömning av sökandenas oförvitlighet. Vissa undantag görs i detta avseende. I sitt utlåtande om propositionen ansåg BJO att bestämmelserna om oförvitlighetsförsättningen är en förbättring jämfört med den gällande lagen (se s. 203).

Under verksamhetsåret var EU:s gemensamma invandrapolitik en av de frågor som behandlades vid Europeiska rådets toppmöte i Sevilla. Rådet beslöt påskynda verkställigheten av det i Tammerfors godkända programmet för att göra Europeiska unionen till ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Vid inrikesministeriet bereddes Finlands ställningstaganden till flera EU-projekt på invandringens politikens område.

På senaste tid har flera av EU:s medlemsstater skärpt sina utlänningslagar. Medborgarorganisationerna har uttryckt oro för att man vid harmoniseringen av EU:s utlänningspolitik eventuellt fäster alltför stort avseende vid förebyggande av brottslighet och olaglig invandring, på bekostnad av tredje länders skyddsbehövande medborgare. Stabilitet och säkerhet kan inte främjas genom att utlänningslagar avvisas och diskrimineras utan snarare genom att deras deltagande i medborgarsamhället underlättas. Ett viktigt element i EU:s gemensamma utlännings- och asylpolitik är att man beaktar människorättssynpunkter och lyssnar också på medborgarorganisationerna. I många av EU:s medlemsländer har intoleransen mot utlänningslagar tagit sig uttryck i främlingshat. En bidragande orsak är sannolikt de tragiska händelserna i New York 11.9.2001.

När man diskuterar den europeiska asylpolitiken är det skäl att komma ihåg att EU:s medlemsstater har en rättslig förpliktelse att hjälpa flyktingar och andra nödlidande. Denna skyldighet kan inte kringgåas enbart genom konstaterandet att olaglig invandring måste motarbetas. Den ena målsättningen får inte utesluta den andra.

I många av EU:s medlemsstater har uttryckligen ombudsmännen varit tvungna att ingripa i bemötandet av utlänningslagar och i bl.a. gränsbevakningsmyndigheternas bemötande av asylsökande. I Finland är utlänningslagar och asylsökandes rättsliga ställning redan nu relativt väl tryggt i lag. Det återstår endast att se till att de tjänstemän som tillämpar lagen inte bara följer dess bokstav utan också dess anda.

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN I UTLÄNNINGSÄRENDEN

Under verksamhetsåret avgjordes sammanlagt 34 utlänningsärenden och gavs nio utlåtanden i utlänningsärenden. Dessa klagomål riktades liksom tidigare år främst mot Utlänningsverket samt mot polisen, gränsbevakningsväsendet och Finlands beskickningar i utlandet.

Oftast gällde klagomålen långa behandlingstider för tillståndsansökningar eller missnöje med myndigheternas negativa beslut om uppehållstillstånd. I ett avgörande ansåg BJO att tre år var en oskäligt lång behandlingstid för en ansökan om medborgarskap. Eftersom ansökan emellertid var oklar i många avseenden var det enligt BJO:s åsikt inte fråga om något uppsåtligt dröjsmål eller om försummelse av tjänsteplikt. Han sände emellertid sitt avgörande till Utlänningsverket för kännedom. I ett annat avgörande som gällde behandlingstiden för en ansökan om medborgarskap uppmärksammade JO Paunio Utlänningsverket på att behandlingstiden för ansökningar om medborgarskap inte får förlängas på grund av att handlingar lånats ut till olika enheter inom ämbetsverket eller till andra myndigheter. Myndigheterna måste vid behov dra försorg om att handlingar t.ex. kopieras så att de samtidigt kan behandlas hos flera enheter inom samma ämbetsverk eller hos olika myndigheter.

De genomsnittliga behandlingstiderna för asylansökningar har enligt Utlänningsverkets statistik emellertid förkortats sedan föregående år. Den genomsnittliga behandlingstiden år 2002 var enligt Utlänningsverkets statistik inte fullt ett år, dvs. närmare tre månader kortare än år 2001. Det måste emellertid observeras att i den genomsnittliga behandlingstiden ingår en stor mängd ansökningar som avgjorts i s.k. brådskande ordning. Dessa förkortar den genomsnittliga behandlingstiden men kan t.o.m. förlänga behandlingstiden för övriga ärenden.

Justitieombudsmannen fick ta emot flera klagomål med kritik över att finska medborgares utländska makar enligt den gällande utlänningslagen i regel måste vänta utomlands på att få uppehållstillstånd. BJO uppmärksammade denna olägenhet bl.a. i sitt utlåtande om en totalrevidering av utlänningslagen. Saken rättas till i och med de i utlänningslagen föreslagna ändringarna som innebär att en finsk medborgares familjemedlemmar får komma till Finland för att ansöka om uppehållstillstånd. Mot polisen anfördes under året klagomål över det sätt på vilket avvisningsbeslut verkställdes. Vidare kom det in klagomål över beslut om uppehållstillstånd och viseringsbeslut som fattats av Finlands beskickningar i utlandet.

Som ett typexempel på klagomål som i allmänhet inte leder till åtgärder från justitieombudsmannens sida kan nämnas negativa viseringsbeslut. Laglighetsövervakaren kan sällan ingripa i ärenden som gäller lagakraftvunna beslut om asyl och uppehållstillstånd. I dessa fall är det i stor utsträckning fråga om avgöranden som är beroende av prövning. Justitieombudsmannen har emellertid ingri-

pit i vissa fall som gällt behandling av ansökningar. Under verksamhetsåret inkom till justitieombudsmannen inga klagomål över utlänningsmyndigheternas uppträdande eller attityder, vilken kan ses som ett tecken på en positiv utveckling i detta avseende.

Inspektionsverksamhet

INSPEKTIONER INOM UTLÄNNINGSFÖRVALTNINGEN 2002

Utlänningsverket	10.12.2002
Helsingfors försvarsenhet	10.12.2002
Helsingfors mottagningscentral	18.12.2002

Vid inspektionen av Utlänningsverket uppmärksammades framförallt de långa behandlingstiderna för ansökningar om asyl och medborgarskap, omorganiseringen av asylprövningen samt behandlingen av ansökningar om uppehållstillstånd för familjemedlemmar. Efter inspektionen bad BJO Utlänningsverket om en förteckning över de äldsta anhängiga ansökningarna om asyl och medborgarskap.

Syftet med inspektionen av försvarsenheten var att stifta bekantskap med dennas verksamhet och utrymmen. Även om Skatuddens försvarsenhet är en temporär lösning ansåg BJO det vara positivt att asylsökande som har tagits i förvar inte längre behöver bo bland fångar.

I samband med inspektionen av Helsingfors mottagningscentral diskuterade BJO också med asylsökande som hade bott på mottagningscentralen. Vid inspektionen framkom inga missförhållanden i mottagningscentralens verksamhet. Vid samtal med asylsökande framgick det emellertid att de t.o.m. flera år långa behandlingstiderna för asylansökningar kan medföra allvarliga problem.

Utlåtanden

REVIDERING AV UTLÄNNINGSLAGEN

Inrikesministeriet bad riksdagens justitieombudsman ge ett utlåtande om ett utkast till proposition med förslag till en ny utlänningslag. BJO Rautio anförde bl.a. följande som sitt utlåtande.

I vissa klagomålsavgöranden har BJO konstaterat att den gällande utlänningslagen är otydlig och tolkbar. Den föregående justitieombudsmannen Lauri Lehtimaja konstaterade i sitt utlåtande i samband med en ändring av utlänningslagen att den gällande utlänningslagen "riktar sig till en liten krets av invigda". Man kan med tillfredsställelse notera att ett viktigt syfte med totalrevideringen av utlänningslagen är att precisera och förtydliga bestämmelserna om utlänningars rättigheter. BJO anser det också vara ett framsteg att EG-författningarna om unionsmedborgares rättigheter har sammanställts i ett särskilt kapitel. För denna lösning talar också grundlagens 9 § 4 mom. enligt vilket rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet regleras genom lag.

Regeringens proposition tar upp flera missförhållanden som också justitieombudsmannen har uppmärksammat i sina klagomålsavgöranden. Justitieombudsmannen har ofta fått klagomål t.ex. över att en person som först i Finland ansökt om uppehållstillstånd i regel måste återvända till sitt hemland för att lämna in sin ansökan. Detta missförhållande rättas till då en finsk medborgares familjemedlemmar enligt propositionen kan resa in i Finland med eller utan visum och här ansöka om uppehållstillstånd med hänvisning till familjeband.

BJO ansåg det med tanke på asylsökandes rättssäkerhet vara positivt att asylsamtal i regel skall verkställas av Utlänningsverket. Bedömningen av ansökningsmotiveringarna baseras sålunda på en direkt kontakt med sökanden och inte på polisens protokoll.

Begreppet tryggt ursprungsland (92 §) är enligt BJO:s åsikt problematiskt med beaktande av Genèvekonventionen. BJO anser emellertid att det endast är ett instrument för att asylansökningar skall kunna kanaliseras till ett snabbare asylförfarande än det normala. Med tanke på asylsökandens rättssäkerhet är det viktigt att i det enskilda fallet effektivt kunna motbevisa ett påstående om att ett ursprungsland är tryggt. Propositionens motivering gällande tillämpningen av bestämmelserna om tryggt

ursprungsland förefaller uppfylla kraven på en individuell behandling av asylansökningar.

Med tanke på asylsökandes möjligheter att överklaga beslut ansåg BJO det vara viktigt att asylsökande som fått ett negativt beslut i praktiken ges en faktisk och effektiv möjlighet att utnyttja sin rätt att överklaga beslutet. Vissa organisationer har enligt BJO:s uppfattning med fog kritiserat det faktum att avvisningsbeslut som fattats i brådsökande ordning kan verkställas innan domstolen har avgjort en ansökan om avbrytande av verkställigheten (167 §). BJO anser det vara skäl att ytterligare utreda om det finns något bättre och tydligare arrangemang för överklagande i fall som dessa.

Under de senaste åren har frågor som gällt oskäligt långa behandlingstider för tillståndsärenden ofta aktualiserats i samband med laglighetsövervakningen. Propositionen med förslag till ny utlänningslag innebär att Utlänningsverkets arbetsbörda ökar. Det är sålunda viktigt att Utlänningsverkets resurser också ökas i motsvarande grad.

BJO Rautios brev till inrikesministeriet 5.11.2002, dnr 2500/5/02

REVIDERING AV MEDBORGARSKAPSLAGEN

Inrikesministeriet bad riksdagens justitieombudsman ge ett utlåtande om ett utkast till regeringens proposition med förslag till en ny medborgarskapslag. Som sitt utlåtande anförde BJO Rautio följande.

BJO ansåg på basis av sina erfarenheter av laglighetsövervakningen att en revidering av medborgarskapslagen kan stödjas. Den gällande lagen är till vissa delar bristfällig och inexact från rättssäkerhetssynpunkt. Enligt grundlagens 5 § förvärfvas finskt medborgarskap vid födseln och genom föräldrarnas medborgarskap samt dessutom enligt vad som närmare bestäms genom lag. Enligt grundlagens 80 § 1 mom. skall genom lag utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Med tanke på legalitetsprincipen är det problematiskt att inrikesministeriet har fastställt bindande anvisningar om grunderna för bedömning av sökandenas oförvitlighet vid tillämpningen av medborgarskapslagen.

Enligt propositionen skall i lagen tas in en bestämmelse om bedömning av sökandenas oförvitlighet. I propositionsutkastets 28 § föreskrivs om undantag från oförvitlighetsvillkoret, dvs. den på grundval av lagakraftvunna bötes- och fängelsestraff beräknade tid efter vilken det anses föreligga tillräckliga grunder för att bevilja medborgarskap. Även om det är svårt att göra en rättvis bedömning av en utländsk sökandes oförvitlighet anser BJO att den föreslagna bestämmelsen om undantag från oförvitlighetsvillkoret är en klar förbättring jämfört med den gällande lagen. Mera problematiskt med tanke på ett jämlikt bemötande av sökandena ansåg han vara bestämmelsen om klandervärt uppträdande (t.ex. överträdelse av ordningsbestämmelser) som en grund för bedömningen av oförvitlighetsvillkoret när det gäller beviljande av medborgarskap enligt lagförslagets 19 § 4 punkten. Som klandervärt uppträdande skulle kunna betraktas t.ex. sådant uppträdande som är förbjudet enligt ordningsstadgar som har utfärdats med stöd av kommunallagens 7 §. Ordningsstadgarna kommer att ersättas med en ordningslag. Ett problem när det gäller bedömning av klandervärt uppträdande är att också små överträdelser av samhällets regler åtminstone i princip kan vara en grund för att enligt 19 § 4 punkten förkasta en ansökan om medborgarskap.

Enligt BJO:s åsikt är det skäl att fästa ytterligare avseende vid bedömningen och en exaktare avgränsning av begreppet klandervärt uppträdande. Det är skäl att redan i lagen klart fastställa vilka brottstyper som är väsentliga för bedömningen av oförvitlighetsvillkoret. Det är skäl att se både till straffpåföljden och till brottets art. Också högsta förvaltningsdomstolen har fäst avseende vid brottens art vid bedömningen av förutsättningsarna för beviljande av permanent uppehållstillstånd (se HFD 26.10.1999/2862).

Till justitieombudsmannen har inkommit ett antal klagomål med kritik mot den gällande medborgarskapslagens bestämmelser om dubbelt medborgarskap. Utgående från de erfarenheter som laglighetsövervakningen gett är det skäl att understöda lagförslaget till den del som det förhåller sig betydligt positivare än den gällande lagen till flerfaldigt medborgarskap.

Justitieombudsmannen har i många av sina avgöranden uppmärksammat Utlänningsverkets oskäligt långa behandlingstider för ansökningar om medborgarskap. Av propositionen framgår (s. 25) att den nya medborgarskapslagen avsevärt kommer att öka myndigheternas arbetsbörda inom olika förvaltningsområden. Vid bered-

ningen av den nya medborgarskapslagen är det sålunda enligt BJO:s åsikt skäl att uppskatta också hur reformen kommer att påverka behandlingstiderna för ansökningar om medborgarskap samt att ställa tillräckliga resurser till myndigheternas förfogande.

BJO Rautios brev till inrikesministeriet 20.6.2002, dnr 1261/5/02

Avgöranden

BEHANDLINGEN AV EN MAKES ANSÖKAN OM UPPEHÅLLSTILLSTÅND

Klaganden kritiserade Utlänningsverkets och utrikesministeriets förfarande vid behandlingen av hans thailändska makas ansökan om uppehållstillstånd. Makan hade fått negativa beslut på två ansökningar om uppehållstillstånd. Vid tidpunkten för klagomålet hade hon lämnat in sin tredje ansökan till Finlands ambassad i Bangkok. Klaganden kritiserade också Utlänningsverket för de råd som han fått samt den omständigheten att Utlänningsverket och utrikesministeriet dröjde med att ge ut de handlingar som han bett om.

BJO Rautio konstaterade bl.a. följande i fråga om behandlingen av ansökan om uppehållstillstånd.

Enligt den gällande utlänningslagen skall en utlänningslag lämna in ansökan om uppehållstillstånd till en finsk beskickning i sitt hem- eller vistelseland. Om ansökan är baserad på familjeband kan ärendet anhängiggöras också av sökandens familjemedlem i Finland.

En utlänningslag måste lämna in sin ansökan om uppehållstillstånd innan han eller hon reser in i landet. I annat fall måste utlänningslagen i praktiken ofta återvända till sitt hemland. Endast i de undantagsfall som nämns i lagen kan uppehållstillstånd beviljas i Finland till en utlänningslag som har rest in utan uppehållstillstånd. Dessa i utlänningslagen angivna undantagsfall framgår av Utlänningsverkets utredning. Ett sådant undantag kan göras t.ex. då en utlänningslag tidigare har varit finsk medborgare.

Av utredningen framgår att klaganden inte ännu var gift när hon första gången ansökte om uppehållstillstånd. Utlänningsverket konstaterade i sin utredning till denna del att det då inte var fråga om ett sådant fast förhållande

att Utlänningsverket hade förordat att uppehållstillstånd beviljades sökanden i syfte att ingå äktenskap.

Klagandens maka kom därefter till Finland med visum och gifte sig med klaganden. BJO konstaterade att uppehållstillstånd endast i de undantagsfall som nämns i lagen kan beviljas en person som har kommit till Finland utan uppehållstillstånd. Av Utlänningsverkets utredning framgår på vilka grunder det ansågs att det inte i den bemärkelse som avses i lagen hade varit uppenbart oskäligt att avslå den ansökan om uppehållstillstånd som lämnats in av klagandens maka som kommit till Finland med visum. I detta avseende har ämbetsverket en viss prövningsrätt. BJO ansåg att Utlänningsverket hade avgjort ärendet inom ramen för sin prövningsrätt. I ärendet framkom ingen anledning att misstänka att Utlänningsverket skulle ha överskridit eller missbrukat sin prövningsrätt. BJO ansåg det i och för sig vara förståeligt att tillämpningen av utlänningslagens bestämmelser om uppehållstillstånd föreföll sträng och rentav oskäligen.

Av utredningen framgår att klagandens maka beviljades uppehållstillstånd på sin tredje ansökan.

I fråga om utlämnandet av handlingarna konstaterade BJO Rautio att det tagit över fyra månader att lämna ut de begärda handlingarna. Utrikesministeriet hade gett utlåntagandet efter ca två månader.

Enligt 14 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (Beslut om att en handling lämnas ut) och 37 § (Ikraftträdande) skall "ett ärende som avses i denna paragraf behandlas utan dröjsmål och uppgifter ur en offentlig handling skall ges så snart som möjligt, dock senast inom två veckor efter att myndigheten har mottagit en begäran om att få ta del av handlingen." Enligt ikraftträdelsebestämmelsen skall i ärendet iaktas en tidsfrist på en månad. BJO ansåg att beslutet om att lämna ut handlingen i detta ärende dröjde oskäligt länge. Också Utlänningsverket beklagade att det hade tagit så lång tid att lämna ut handlingen.

BJO ansåg att behandlingen av klagandens makas ansökan om uppehållstillstånd inte hade varit på så sätt lagstridig att ärendet föranledde åtgärder från justitieombudsmannens sida. BJO uppmärksammade för framtiden Utlänningsverket och utrikesministeriet på att begärda handlingar skall lämnas ut inom den tidsfrist som nämns i 14 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

BJO Rautios brev 19.9.2002, dnr 88/4/01

VERKSTÄLLIGHET AV ETT AVVISNINGSBESLUT

En pakistansk medborgare kritiserade Helsingfors härads polisinrättnings förfarande i ett avvisningsärende. Han bad justitieombudsmannen utreda om polisinrättningen hade handlat lagenligt då den verkställde ett avvisningsbeslut trots att han hade lämnat in en ny asylansökan. I sin nya asylansökan hade klaganden skrivit att han senare skulle tillställa polisen material som hade samband med ansökan.

Klaganden kritiserade också polisen för att den hade tidigare lagt verkställigheten av avvisningsbeslutet utan att underrätta klaganden eller hans ombud om den ändrade tidtabellen.

BJO Rautio konstaterade bl.a. följande som sitt ställningstagande.

Avvisningen av klaganden baserades på Helsingfors förvaltningsdomstols beslut. Högsta förvaltningsdomstolen hade inte beviljat tillstånd att överklaga beslutet. Enligt utlänningslagens 34 c § uppskjuter en ny asylansökan inte verkställigheten av ett tidigare avvisningsbeslut. Enligt lagens förarbeten (RP 15/2000 rd.) behöver något nytt avvisningsbeslut inte heller fattas om det redan finns ett beslut som har vunnit laga kraft.

Till utlänningslagen har fogats 34 c § eftersom man ville ändra tidigare praxis enligt vilken en asylansökan hindrade verkställigheten av ett tidigare avvisningsbeslut som vunnit laga kraft. Avsikten med paragrafen är att hindra att utlännningar med upprepade asylansökningar förlänger sin vistelse utan att ha några verkliga skäl att stanna i landet.

Med tolkningen av utlänningslagens 34 c § och avgörandet av en ny asylansökan sammanhänger vissa tolknings- och rättssäkerhetsproblem som den arbetsgrupp som beredde totalrevideringen av utlänningslagen uppmärksammade i sitt betänkande (12/2001). I betänkandet konstateras bl.a. att det har anförts att förfarandet att avvisa en asylsökande före beslutsfattandet i första instans kan ifrågasättas med beaktande av den allmänt godkända principen att en asylansökan skall behandlas av en sakkunnigmyndighet inom centralförvaltningen. Enligt betänkandet kan man också fråga sig i vilken mån den lokala polisen kan avgöra om de i en ny ansökan framlagda argumenten för att få stanna i landet är rele-

vanta, eftersom ett sådant ställningstagande förutsätter en jämförelse med det material som lades fram i samband med den föregående ansökan.

På grund av lagstiftningens tolkbarhet kunde polisen enligt BJO:s åsikt inte anses ha handlat lagstridigt då den verkställde det lagakraftvunna beslutet att avvisa klaganden.

Enligt BJO:s åsikt hade i ärendet inte heller framkommit något skäl att misstänka att polisen utgående från den information som den hade tillgång till vid avvisningstidpunkten borde ha beslutat avbryta verkställigheten av det lagakraftvunna avvisningsbeslutet, trots att klaganden hade gjort en ny asylansökan. Det framgick att den utredning som tillställdes polisen inte innehöll några uppgifter som myndigheterna inte känt till redan tidigare samt att polisen från Utlänningsverket hade fått uppgifter som talade för att verkställigheten fortsattes.

Enligt BJO:s åsikt var det också klart att den som verkställer ett avvisningsbeslut inte längre är skyldig att aktivt ta reda på förhållandena i den avvisades hemland, om det inte efter avvisningsbeslutet har framkommit särskilda skäl till detta.

BJO konstaterade emellertid att en person som har lämnat in en ny asylansökan, enligt vad arbetsgruppen som berett totalrevideringen av utlänningslagen framfört i sitt betänkande, kan avvisas först efter att Utlänningsverket fattat ett beslut med anledning av den nya asylansökan. BJO ansåg att förslaget kan stödjas.

BJO uppmärksammade dessutom utlänningsenheten vid Helsingfors härads polisinrättning på att det är förenligt med en god förvaltning att personer som avvisas, eller dessas ombud, underrättas om eventuella tidtabellsförändringar i god tid före avvisningen. Om detta av någon anledning inte är möjligt är det med tanke på vederbörandes rättssäkerhet bättre att skjuta upp avvisningen än att tidigare lägga den.

BJO Rautios brev 5.6.2002, dnr 1851/4/00

EN PERSON SOM FÖRLORAT SITT FINSKA MEDBORGARSKAP INKALLADES I MILITÄRTJÄNST

Av ett klagomål framgick att en person som bodde i Nya Zeeland år 1996 fick en kallelse att avtjäna sin värnplikt i Finland. Under tjänstgöringen uppmanades han ansöka om befrielse från beväringstjänst eftersom han inte hade några familjeband eller andra personliga band till Finland. Före befrielsen hann han tjänstgöra som beväring i nästan två månader. Utlänningsverket meddelade honom år 1999 att han hade förlorat sitt finska medborgarskap redan år 1992, då han fyllde 22 år.

I klagomålet ombads justitieombudsmannen utreda om myndigheterna hade handlat korrekt när de på statens bekostnad inkallade en person som inte längre var finsk medborgare samt om informationen mellan myndigheterna numera har ordnats på ett sådant sätt att främmande staters medborgare inte längre inkallas för att fullgöra sin värnplikt i vårt land.

Den inkallade personen som var född år 1970 hade en finländsk mor och en nyazeeländsk far. Han hade aldrig varit varaktigt bosatt i Finland. Hans mor flyttade år 1969 från Finland till Nya Zeeland. Han fick inte finskt medborgarskap vid födseln.

År 1984 ändrades medborgarskapslagen så (584/1984) att ett barn vid födseln fick finskt medborgarskap också i det fall att modern var finsk medborgare. Enligt lagens ikraftträdelsebestämmelse hade personer som inte fyllt 18 år under vissa förutsättningar också möjlighet att på denna grund få finskt medborgarskap på anmälan av sin vårdnadshavare. På moderns anmälan fattade inrikesministeriet 18.9.1989 ett beslut vari det konstaterade att personen i fråga hade fått finskt medborgarskap räknat från 11.5.1987, dvs. den dag då anmälan lämnades in. Han fick sålunda som 19-åring besked om att han också var finsk medborgare.

I samband med den nämnda lagändringen år 1984 fogades till medborgarskapslagen också en bestämmelse om att en person i vissa fall automatiskt förlorar sitt finska medborgarskap då han fyller 22 år. I medborgarskapslagens 8 b §, som fortfarande är i kraft, föreskrivs att en finsk medborgare som är född utomlands och som även är medborgare i en främmande stat förlorar sitt finska medborgarskap då han fyller 22 år, om han inte har tillräcklig samhörighet med Finland. En sådan finsk med-

borgare kan likväl enligt medborgarskapslagens 8 b § 2 mom. ansöka om att medborgarskapet skall bibehållas. Ansökan skall göras innan sökanden fyller 22 år.

Den i klagomålet avsedda personen fyllde 22 år 29.8.1992. Enligt det ovan nämnda lagrummet förlorade han då sitt finska medborgarskap. I myndigheternas handlingar gjordes emellertid ingen anteckning om saken. Enligt nuvarande praxis förutsätts inte något uttryckligt myndighetsbeslut om att vederbörande förlorat sitt medborgarskap utan detta är en automatisk följd av att han inte ansöker om att medborgarskapet skall bibehållas. Förlusten av medborgarskapet behöver emellertid inte nödvändigtvis ens anhängiggöras i det skedet, men likafullt kan det i efterhand konstateras att vederbörande förlorade sitt medborgarskap då han uppnådde åldersgränsen.

BJO Rautio konstaterade i sitt avgörande bl.a. följande.

För den enskilda individen är medborgarskapet i många avseenden viktigt när det gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter. Bl.a. kan nämnas att enligt grundlagens 127 § är endast finska medborgare skyldiga att delta i landets försvar.

Av utredningarna framgår att myndigheterna kände till att de i befolkningsdatasystemet antecknade uppgifterna om utomlands bosatta personers medborgarskap inte alltid stämmer. En betydande del av alla utomlands bosatta personer som har finsk bakgrund och som någon gång har fått dubbelt medborgarskap känner uppenbarligen inte ens till att de förlorar sitt finska medborgarskap då de fyller 22 år. Den person som avses i klagomålet hade fått veta detta först som 28-åring.

Enligt BJO:s åsikt hade samarbetet mellan myndigheterna inte fungerat väl i den inkallades fall. Han hade på statens bekostnad inkallats till militärtjänst som han *de facto* inte var skyldig att fullgöra. Först år 1999 fick han veta att han förlorat sitt finska medborgarskap nästan sju år tidigare. Han hade då "i onödan" fullgjort en del av sin militärtjänst, vilket åsamkat staten kostnader. I utredningarna framhålls svårigheterna att få uppgifter av utländska myndigheter och av vederbörande själv. I det aktuella fallet var detta inte orsaken till problemen.

Militärmyndigheternas förfarande

Enligt utredningarna förefaller det som om uppbådsmyndigheterna är de enda myndigheterna som i regel tar kontakt med alla utomlands bosatta manliga finska medborgare som inte har fyllt 22 år. Med de uppbådshandlingar som sänds till utomlands bosatta personer vore det enkelt att skicka information också om att vederbörande eventuellt förlorar sitt medborgarskap då han fyller 22 år samt om att ansökan om att bibehålla medborgarskapet skall göras innan sökanden har fyllt 22 år. Redan av de till utredningarna bifogade uppgifter som personen i fråga sände till myndigheterna år 1990 kunde man enligt BJO:s åsikt ha dragit slutsatsen att han eventuellt förlorat sitt medborgarskap då han fyllde 22 år.

Varje år kommer ett relativt litet antal personer från utlandet till Finland för att fullgöra sin militärtjänst. Det vore sålunda motiverat och i praktiken också möjligt att kontrollera att uppgifterna om en persons medborgarskap är korrekta innan han åläggs att inställa sig för tjänstgöring i Finland. Enligt utredningarna uppgick t.ex. enbart de resekostnader som staten åsamkades på grund av inkallelseordern till över 12 000 mark.

Utlänningsmyndigheternas förfarande

Utlänningsverket konstaterar i sin utredning att medborgarskapsärendet i det aktuella fallet blev anhängigt hos Utlänningsverket och kom till dess kännedom först efter att Huvudstaben hade befriat honom från beväringstjänst. Inrikesministeriet, som behandlade medborgarskapsärenden innan Utlänningsverket inrättades, hade emellertid 18.9.1989 beslutat att den ifrågakvarande personen fick finskt medborgarskap på grund av moderns medborgarskap. Detta beslut baserades på en ändring (584/1984) av medborgarskapslagen, då till denna fogades en bestämmelse om att den som fyllde 22 år automatiskt kunde förlora sitt medborgarskap. Av den anmälan som modern gjorde till ministeriet framgår bl.a. att sonen aldrig hade bott i Finland. Ministeriets beslut om medborgarskapet hade givits endast tre år innan han uppnådde åldersgränsen 22 år. Redan i detta sammanhang hade det varit skäl att i enlighet med 4 § i lagen om förvaltningsförfarande upplysa honom om möjligheten att han förlorade sitt finska medborgarskap samt om möjligheten att före åldersgränsen 22 år ansöka om bibehållet medborgarskap.

Enligt BJO:s åsikt kan kritik riktas också mot det sätt på vilket det konstaterats att personen i fråga förlorat sitt medborgarskap, som var viktigt med tanke på hans rättsstatus. Grundlagsutskottet konstaterade i sitt betänkande med anledning av den ovan nämnda lagändringen att "det är skäl att ordna ett lämpligt förvaltningsförfarande för konstaterande av förlust av medborgarskap" (GrUB 14/1984 rd.).

Enligt bestämmelserna om förvaltningsförfarande är myndigheterna skyldiga att iaktta vissa formkrav när de behandlar ärenden och fattar beslut. I grundlagens 21 § 2 mom. nämns som en grundläggande rättighet bl.a. rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring.

Meddelandet om att personen i fråga förlorat sitt medborgarskap var i och för sig motiverat och även försett med en besväransvisning. Avgörandet kan anses vara problematiskt närmast i det avseendet att han inte hade hörts. Det hade varit skäl att höra honom också av den anledningen att han inte ens kände till att frågan om hans medborgarskap var anhängig hos Utlänningsverket till följd av huvudstabens anmälan.

Enligt 15 § i lagen om förvaltningsförfarande är det en av förvaltningsförfarandets viktiga principer att en part skall höras. Detta är viktigt dels för partens rättssäkerhet, dels med tanke på ärendets utredning. Den enskilde medborgaren känner själv bäst till de omständigheter som är avgörande för hans eller hennes medborgarskap, dvs. banden till Finland. Av handlingarna framgår inte att den person som avses i klagomålet i egentlig bemärkelse hade hörts med anledning av att han förlorade sitt medborgarskap, trots att han uttryckligen skriftligen hade frågat om saken två gånger efter att det lokala konsulatet hade upplyst honom om möjligheten att han skulle förlora sitt medborgarskap.

Enligt BJO:s åsikt kunde man också fråga sig om det sätt på vilket förlust av medborgarskap enligt Utlänningsverket utredning konstateras är ett sådant lämpligt förvaltningsförfarande som grundlagsutskottet avser i sitt betänkande. God förvaltningssed förutsätter att vederbörande hörs innan han eller hon förlorar sitt medborgarskap och där efter ges ett uttryckligt beslut med besväransvisning.

Sammanfattning

Om myndigheterna visat större aktivitet i ärendet kunde medborgarskapsärendet ha avgjorts tidigare, vilket skulle ha inneburit att personen i fråga inte över huvud taget kallats till Finland för att fullgöra sin värnplikt. Vid händelse-tidpunkten fanns det emellertid inga uttryckliga och för myndigheterna förpliktande bestämmelser om saken. Av de myndigheter som behandlade ärendet har t.ex. staben för Villmanstrands militärdistrikt och inrikesministeriets utlänningscentral upphört att existera. Enligt BJO:s åsikt kan det inte påvisas att någon enskild myndighet eller tjänsteman handlat på så sätt felaktigt att laglighetsövervakaren i detta skede har anledning att ingripa.

En totalrevidering av medborgarskapslagen har förberetts redan under en längre tid. Den nya lagen kommer att i många avseenden undanröja problem av det slag som avses i klagomålet. Avsikten är att på ett avgörande sätt förbättra samarbetet mellan myndigheterna. I synnerhet befolkningsdatasystemets tillförlitlighet när det gäller personer med dubbelt medborgarskap som fyllt 22 år kommer att förbättras avsevärt. Utlänningsver-

ket åläggs i den nya lagen också uttryckligen att i tid upplysa personer som fyllt 18 år om möjligheten att de förlorar sitt medborgarskap. I lagen tas också in en bestämmelse som innebär att en person som har förlorat sitt finska medborgarskap kan få tillbaka det. Däremot föreskrivs i lagen inte uttryckligen att en person som eventuellt kommer att förlora sitt medborgarskap först skall höras.

BJO ansåg det vara skäl att för kännedom meddela inrikesministeriet och huvudstaben sin uppfattning om de brister som framkommit vid behandlingen av värnplikts- och medborgarskapsärendet samt om de sätt på vilka samarbetet mellan Utlänningsverket och militärmyndigheterna hade kunnat och fortfarande kan effektiveras, redan innan den nya medborgarskapslagen träder i kraft, i syfte att förhindra att sådana situationer uppstår som avses i klagomålet. BJO uppmärksammade också inrikesministeriet på vikten av att god förvaltningssed iakttas när en part underrättas om att han eller hon kommer att förlora sitt medborgarskap.

BJO Rautios beslut 20.12.2002, dnr 365/4/01

KOMMUNIKATION

Till denna kategori hänförs främst ärenden som har samband med kommunikationsministeriets verksamhetsområde. Enligt ärendefördelningen mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen ankom kommunikationsärendena på BJO *Rautio* till 31.3.2002 och på BJO *Jääskeläinen* från 1.4.2002. Huvudföredragande i denna ärendegrupp var under året referendarierådet *Raino Marttunen*.

Allmän översikt

Medborgarna konfronteras dagligen med kommunikationsfrågor. I synnerhet den elektroniska kommunikationen får en allt större betydelse i vårt samhälle. Också den offentliga förvaltningen har i allt större utsträckning gått in för att tillhandahålla tjänster över elektroniska nätverk. Det är sålunda viktigt att medborgarna har likvärdiga möjligheter att utnyttja informationssamhällets elektroniska tjänster. Det finns en risk för att en del av befolkningen ställs helt och hållet utanför denna typ av tjänster. Nätverksbildningen i samhället kommer till synes också i laglighetsövervakningen, genom att allt flera klagomål kommer in med e-post.

I början av verksamhetsåret trädde den nya lagen om posttjänster (313/2001) i kraft. I den nya lagen ingår alla de centrala bestämmelser om posttjänster som tidigare fanns i förordningen. Också den nya radiolagen (1016/2001) trädde i kraft 1.1.2002. Uppdraget att säkerställa postgången överfördes 1.1.2002 från Posten Finland Ab till Kommunikationsverket.

Det första skedet av totalrevideringen av lagstiftningen om kommunikationsmarknaden trädde i kraft 1.7.2002 (491/2002). Avsikten med reformen är att främja dels ett diversifierat och regionalt rättvist utbud av kommunikationstjänster, dels ytrandefriheten. I september 2002 avläts till riksdagen en proposition med förslag till det andra skedet av ändringen av lagstiftningen om kommunikationsmarknaden (RP 112/2002 rd.). Avsikten med det andra revideringsskedet är bl.a. att effektivisera kommunikationsförvaltningen och beakta de krav som den nya grundlagen ställer. Enligt propositionen skall Rundradion Ab lämna en berättelse om den allmännyttiga verksamheten till Kommunikationsverket, som i sin tur ger ett utlåtande om berättelsen till statsrådet.

Privatiseringsutvecklingen inom kommunikationssektorn har resulterat i vissa problem med avgränsningen av behörigheten inom justitieombudsmannens laglighetsövervakning. Under kommunikationsministeriet lyder ett flertal ämbetsverk, inrättningar, affärsverk och statsbolag. Gränsdragningen mellan den offentliga och den privata sektorn har varit särskilt besvärlig när det gäller post- och televerksamheten samt rundradioverksamheten. Laglighetsövervakningen av kommunikationssektorn kan i praktiken avse sådana övervakningsmyndigheter och -organ som kommunikationsministeriet och Rundradion Ab:s förvaltningsråd.

Under verksamhetsåret avgjordes sammanlagt 30 klagomål och egna initiativ som gällde trafik och kommunikationer. Klagomålen gällde bl.a. kommunikationsministeriet, Luffartsverket, Vägverket, Kommunikationsverket och Fordonsförvaltningscentralen, uppbörden av televisionsavgifter, problem med televisionens täckningsområde, postutdelning, taxitillstånd, hastighetsbegränsningar och registrering av bilar.

Kommunikationerna utgör en allt viktigare del av skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna. Framförallt den elektroniska kommunikationen ökar kraftigt. Det är inte enbart fråga om att trygga de klassiska fri- och rättigheterna, dvs. rörelsefriheten och ytrandefriheten, utan också om villkoren för allmän välfärd. Inom laglighetskontrollen måste dessa frågor sannolikt ägnas större uppmärksamhet i framtiden.

Avgöranden

ETT MINISTERIUMS DRÖJSMÅL MED ATT SÄNDA EU-HANDLINGAR TILL RIKSDAGEN

En riksdagsledamot kritiserade kommunikationsministeriets förfarande i samband med att det hade sänt Europaparlamentets och rådets förslag till en förordning om civil luffart och rådets direktivförslag till riksdagen för behandling. Handlingarna kunde enligt klagandens åsikt ha sänts till riksdagen för utlåtande redan 6.4.2000. De hade emellertid först 11.12.2000 sänts till trafikutskottet för utlåtande, som skulle ges redan följande dag.

I kommunikationsministeriets utredning medgavs det att tiden för behandling av ärendet i detta enskilda fall otvivelaktigt hade blivit kortare än vad som hade varit

önskvärt för en grundlig behandling. På grund av omständigheterna hade ärendet enligt vad ministeriet uppgav inte kunnat sändas till riksdagen så snabbt som en god förvaltning kunde anses ha förutsatt. Ministeriet ansåg emellertid att den korta behandlingstiden inte hade inverkat menligt på Finlands intressen.

Ministeriet uppgav att det inte i nuläget hade resurser för att i alla situationer kunna garantera en tillräckligt snabb beredning av ärenden. Målsättningen var emellertid att betjäna riksdagen, statsrådet och övriga kunder så väl som möjligt. Ministeriet utredde möjligheterna att trygga minimiresurserna för behandling av luftfarts- och järnvägsärenden. Ministeriet framhöll i sin utredning att det skulle göra sitt bästa för att i framtiden trygga tillräckligt långa behandlingstider för riksdagen.

Ministeriets utredning tillställdes 24.10.2002 ordföranden för riksdagens kommunikationsutskott. På en fråga om hur det förhöll sig med saken svarade ordföranden att utskottet och ministeriet hade utväxlat skrivelser i ärendet på våren föregående år. Vid möten i ministeriet och i riksdagen hade man diskuterat olika åtgärder för att få till stånd en förbättring av situationen. Sommaren 2001 hade man ändrat praxis för EU-ärendenas vidkommande. Enligt vad kommunikationsutskottets ordförande uppgav hade situationen blivit väsentligt mycket bättre och vid den aktuella tidpunkten förekom inga problem med över-sändandet av EU-ärenden från ministeriet till riksdagen.

BJO Jämskeläinen konstaterade följande som sitt ställningstagande.

Enligt grundlagens 96 § behandlar riksdagen förslag till sådana rättsakter, fördrag eller andra åtgärder om vilka beslut fattas inom Europeiska unionen och som annars enligt grundlagen skulle falla inom riksdagens behörighet. Statsrådet skall sedan det fått kännedom om ett sådant förslag utan dröjsmål sända förslaget till riksdagen så att riksdagen kan ta ställning till det. På detta sätt understryks det att riksdagen skall ges faktiska möjligheter att ta ställning till förslaget och utforma Finlands förhandlingsposition (GrUB 10/1993).

Också enligt statstjänstemannalagens 14 § skall en tjänsteman utföra sina uppgifter på behörigt sätt och utan dröjsmål.

I det aktuella fallet hade det enligt ministeriet förekommit av det dåvarande ordförandelandet orsakade, oförut-sedda faktorer som lett till att ärendet översändes till

riksdagen exceptionellt sent, dvs. först i december 2000. Kommunikationsutskottet hade därefter i en skrivelse 30.3.2001 till kommunikationsministeriet uppmärksammat ministeriet på att det i regel sände handlingarna i ett så sent skede att riksdagen inte hade tillräckligt med tid att behandla ärendet.

Också ministeriet medgav i sin utredning att det ärende som avsågs i klagomålet inte sänts till riksdagen i så god tid som en god förvaltning hade förutsatt. BJO ansåg att tiden för behandling av det över 200-sidiga materialet var alltför kort.

Enligt uppgift har situationen numera förbättrats avsevärt. BJO ansåg emellertid det vara skäl att uppmärksamma kommunikationsministeriet på att grundlagen förutsätter att EU-ärenden utan dröjsmål tillställs riksdagen.

BJO Jämskeläinenens beslut 13.11.2002, dnr 335/4/01

TRYGGANDE AV BREVHEMLIGHETEN VID POSTUTDELNING

Klaganden kritiserade Posten Finland Ab:s förfarande vid utdelning av post. Enligt klagomålet lämnade bolagets utdelningsbil värdepост och andra postförsändelser på golvet i ett privat bostadsaktiebolags trapphus bakom en olåst fönsterförsedd ytterdörr, där posten lätt kunde förkomma och bli föremål för ofog. Dessutom äventyrades skyddet för privatlivet.

Teleförvaltningscentralen medgav i sitt utlåtande att förfarandet att lämna posten i en öppen trappuppgång inte tryggade brevhemligheten enligt postlagens 5 §. Postförvaltningscentralen konstaterade emellertid att Posten Finland Ab hade rättat till det i klagomålet nämnda missförhållandet och uppmärksammat bolaget på saken.

JO Paunio konstaterade i sitt svar att klaganden hade uppmärksammat en viktig grundläggande rättighet, dvs. brevhemlighetens okränkbarhet. Enligt grundlagens 10 § 2 mom. är brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden okränkbar. Detta innebär att t.ex. brev och andra slutna meddelanden skall skyddas mot att bli öppnade och förstörda. Enligt postlagens 5 § skall postverket trygga brevhemligheten i fråga om alla postförsändelser.

Till följd av att Teleförvaltningscentralen och Posten Finland Ab vidtagit åtgärder i ärendet nöjde sig JO med att för framtiden uppmärksamma bolaget på att förfarandet att lämna post i en öppen trappuppgång inte tryggar den grundläggande rättighet som avser brevhemlighetens okränkbarhet, samt att post som delats ut skall förvaras på ett sådant sätt att brevhemligheten inte kränks.

JO Paunios brev 1.3.2002, dnr 804/4/00

BEAKTANDET AV RÖRELSEHINDRADE PERSONER OCH DEN SVENSKSPRÅKIGA BEFOLKNINGEN I SAMBAND MED BYGGANDET AV STADSBANAN

Klaganden kritiserade de olägenheter som allmänheten åsamkades av att Räckhals station byggdes om i samband med byggnadsarbeten på stadsbanan. På grund av att byggnadsarbetena pågick under en lång tid var olägenheterna enligt klagandens uppfattning oskäligen. De olägenheter som byggnadsarbetena orsakade samt de tillfälliga trafikarrangemangen var speciellt oskäligen för rörelsehindrade och andra handikappade samt för äldre. Informationen om hur byggnadsarbetena påverkade tågtrafiken var också otillräcklig. I strid med språklagen gavs informationen om från vilka spår tågen avgick och om inställda avgångar endast på finska.

Enligt den utredning som justitieombudsmannen inhämtat var byggandet av stadsbanan Banförvaltningscentralens och Vanda stads gemensamma projekt. Tågtrafiken och kundbetjäningen sköttes av VR Aktiebolag.

VR Aktiebolag hörde till den år 1995 grundade VR-koncernen, vars moderbolag var VR-Group Ab. VR-Group Ab är ett till kommunikationsministeriets verksamhetsområde hörande aktiebolag som i sin helhet ägs av finska staten och som verkar i enlighet med lagen om aktiebolag. Justitieombudsmannens laglighetskontroll inbegriper inte övervakning av privaträttsliga aktiebolags verksamhet. Enligt språklagens 17 b § är emellertid också bolag som producerar statliga tjänster skyldiga att betjäna och informera allmänheten på finska och svenska, om detta inte är obehövligt eller från helhetssynpunkt oskäligt för bolaget.

Utgångspunkten är det att justitieombudsmannen inte i egenskap av laglighetsövervakare skall ta ställning till ändamålsenlighetsfrågor som gäller denna typ av bygg-

nadsarbeten. Också i dessa sammanhang skall justitieombudsmannen övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Medan byggnadsarbetena pågick hade spår 1 på Räckhals station tillfälligt flyttats och perrongen kunde nås via trappor som rörelsehindrade personer enligt klagomålet inte klarade av. Spår 3 kunde emellertid nås via en svagt sluttande och lättframkomlig ramp. Enligt skrivelserna rådde denna situation från oktober 1999 till våren 2000. Vissa tåg avgick från spår 1 och andra från spår 3. Enligt Banförvaltningscentralens utredning kunde rörelsehindrade personer medan byggnadsarbetena pågick på Räckhals station använda Björkby station. Dessutom hade man i sammanhanget beaktat att det gick täta bussturer från Räckhals inom Vanda.

Trafikförbindelserna i huvudstadsregionen är i allmänhet goda. Under exceptionella förhållanden kan trafikförbindelserna emellertid tillfälligt försämrats. Enligt Vanda stads kollektivtrafikbyrås informationsblad som klaganden bifogade till sin skrivelse fanns det 1.10.1999–4.6.2000 åtta busslinjer till Pejas. Enligt Banförvaltningscentralens utredning fanns det goda bussförbindelser från Räckhals till Dickursby och Helsingfors. Även om restiden i vissa fall var betydligt längre medan byggnadsarbetena pågick hade trafikförbindelserna tryggats så att resor var möjliga. Åtminstone ställvis och under vissa tider var det uppenbarligen tämligen besvärligt för rörelsehindrade personer att ta sig fram.

Principen om ett jämlikt bemötande innebär att också handikappade personer skall ges möjligheter att leva och verka som jämbördiga samhällsmedlemmar. Målet bör vara att de handikappade skall kunna verka i samma livsmiljöer som andra.

Av utredningen framgick inte att det under byggnadstiden förekommit trafikarrangemang som skulle ha motiverat att BJO ingripit i enlighet med grundlagens bestämmelser om rörelsefrihet. Inte heller med beaktande av målsättningen om ett jämlikt bemötande föranledde ärendet andra åtgärder än att BJO uppmärksammade Banförvaltningscentralen på att också sådana tillfälliga trafikarrangemang som orsakas av byggnadsarbeten skall genomföras på ett sådant sätt att de inte äventyrar rörelsehindrade personers möjligheter att fungera i samma livsmiljöer som andra.

Informationen om trafikarrangemangen hade huvudsakligen skett endast på finska. Enligt språklagens 17 b § skall

proportionalitetsprincipen iakttas när det gäller ett statligt tjänsteproducerande bolags skyldighet att tillhandahålla tjänster och informera på finska och svenska. Bolaget var skyldigt att betjäna och informera allmänheten på finska och svenska, om detta inte var obehövt eller som helhet bedömt oskäligt för bolaget. Dels måste det beaktas hur viktig den ifrågavarande verksamheten var från medborgarnas synpunkt och dels måste det bedömas vad som skäligen kunde krävas av bolaget. Banförvaltningscentralen uppgav att användningen av enbart finskspråkiga informationstavlor var grundad på en prövning där man beaktat tavlornas användningsbehov och läsbarhet. På basis av utredningen var det svårt att bedöma om den av språklagen framgående proportionalitetsprincipen i alla avseenden hade iakttagits när allmänheten betjänades och informerades. Utredningen föranledde inga andra åtgärder från BJO:s sida än att han uppmärksammade Banförvaltningscentralen på att språklagens 17 b § skall iakttas också i samband med tillfälliga arrangemang av detta slag.

BJO Rautios beslut 18.10.2002, dnr 588/4/99

MILJÖÄRENDEN

Som miljöärenden statistikförs främst planläggnings- och byggnadsärenden samt naturskydds-, miljövårds-, miljötillstånds-, avfallshanterings- och vattenärenden. Dessa ärenden behandlas av flera olika myndigheter. Gränserna har varit flytande, särskilt gränsen mot allmänna kommunala ärenden samt delvis också mot jord- och skogsbruksärenden. Enligt ärendefördelningen ankom miljöärendena under verksamhetsåret till 31.3.2002 på JO *Paunio* och från 1.4.2002 på BJO *Jääskeläinen*. Huvudföredragande under verksamhetsåret var äldre justitieombudsmannasekreterare *Erkki Hännikäinen*.

Allmän översikt

Under verksamhetsåret var miljöärendena den tionde största gruppen av avgjorda laglighetsövervakningsärenden (85 st). Miljöklagomålenas andel av samtliga avgjorda klagomål uppgick till drygt 3 %, vilket innebär en minskning med ca en procentenhet jämfört med föregående år.

Vart fjärde miljöklagomål gav anledning till kritik, vilket innebär att åtgärdsprocenten var ca 25, medan den för samtliga klagomålsärenden var i genomsnitt ca 14. Typiskt för miljöärendena är att samma problem samtidigt kan granskas utifrån flera olika sektorer av lagstiftningen och kräva behandling hos många olika myndigheter. I miljöärendena omfattar granskningsperspektivet också en exceptionellt lång tidsperiod. Bl.a. dessa särdrag ökar möjligheten att fel begås och gör miljöklagomålen relativt invecklade.

I den miljörättsliga lagstiftningen skedde under verksamhetsåret inga väsentliga förändringar med avseende på laglighetsövervakningen. Klagomålen gällde – liksom tidigare – i allmänhet kommunala miljömyndigheter men i viss utsträckning också de regionala miljöcentralerna, miljöministeriet och andra miljömyndigheter. Många klagomål var av typen ändringssökande, vilket innebär att justitieombudsmannen ombads ändra myndigheters beslut. Justitieombudsmannen har emellertid inte befogenhet att ändra beslut. I många fall vände man sig till justitieombudsmannen för att få hjälp efter att alla ordinära rättsmedel redan hade utnyttjats.

Oftast gällde klagomålen sådana traditionella miljöärenden som avfallshantering, byggnadslov, byggnadstillsyn och miljötillstånd. Klagomål anfördes också över genomförandet och kompletteringen av Naturprogrammet. I avfallshanteringsärendena kritiserades liksom tidigare år framförallt avfallsavgifter och sommarstugeägares skyldighet att ansluta sig till organiserad avfallstransport enligt avfallslagen. Justitieombudsmannen fick också ta emot klagomål över kommuners gemensamma avfallshanteringscentraler och över sanering av förorenade markområden.

Ett stort antal klagomål anfördes över bygglov och åtgärdstillstånd samt över olika typer av byggnadsfel. I de klagomål som gällde byggnadsfel var det ofta egentligen fråga om skadeståndsskyldighet. Skadestandsfrågor ankommer emellertid inte på justitieombudsmannen utan på allmänna domstolar. Över byggnadstillsynen anfördes i allmänhet klagomål efter att samtliga andra möjliga ansvarsnivåer först hade gåtts igenom. Mången klagande hade den felaktiga uppfattningen att kommunens byggnadstillsyn var ansvarig för varje byggnadsskede och även för byggnadsarbetets slutresultat.

I miljöklagomålen är det allt oftare också fråga om att medborgarnas medbestämmandemöjligheter är otillräckliga och informationen bristfällig, såväl vid planeringen av markanvändningen som vid beslutsfattandet om levnadsmiljön över huvud taget. I markanvändnings- och bygglagen som trädde i kraft i början av år 2000 understryks betydelsen av medbestämmande och växelverkan. Detta kommer till synes också i klagomålens frågeställningar. Klagomålen gäller ofta detalj- eller generalplaner som är under beredning. Eftersom det i sådana fall är fråga om anhängiga ärenden där vederbörande har haft tillgång till de anmärknings- och besvärsmöjligheter som markanvändnings- och bygglagen erbjuder, har justitieombudsmannen emellertid i allmänhet inte i egenskap av laglighetsövervakare kunnat ingripa i ärendena i det skedet.

Justitieombudsmannens åtgärder bestod huvudsakligen i att han meddelade sin uppfattning om hur lagen skall tolkas, påpekade vilka krav god förvaltningssed ställer eller framförde synpunkter på hur de grundläggande fri- och rättigheterna skall fullföljas. Miljöärendenas komplicerade natur och många behandlingsskeden ökar sannolikheten för smärre fel också i sådana fall då några olagligheter eller allvarliga kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna inte har observerats. Klart olagligt förfarande kunde konstateras i fall där vissa kommuner hade fastställt avfallstaxor som klart gynnade den egna

kommunens invånare. Justitieombudsmannen kritiserade bl.a. kommuninvånarnas bristfälliga möjligheter till medbestämmande och inflytande samt informationen i planläggningsärenden, iakttagandet av planbestämmelser, kommunala byggnadstillsyns- och miljövårdsmyndigheters förfarande, långa behandlingstider samt försummelser med att besvara brev och förfrågningar.

Envars ansvar för miljön samt det allmännas skyldighet att för envar trygga rätten till en sund miljö samt möjligheten att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön har i den nya grundlagen höjts till den s.k. grundrättighetsnivån. Den rättsliga regleringen av människornas livsmiljö utvecklas kontinuerligt. Inställningen till miljövården håller på att förändras, vilket kommer till synes också i rättspraxis. Miljöärendena väntas sålunda få högre prioritet också inom laglighetsövervakningen. Övervakningen kommer sannolikt i större utsträckning att inriktas på tryggheten av medborgarnas möjligheter till medbestämmande och inflytande samt på öppenheten i beredningen av ärendena.

Miljöärendena har varit uppe på agendan också i samarbetet mellan de europeiska ombudsmännen. Frågor som gällde skyddet av Östersjön var huvudtemat för den konferens som 16.5.2002 ordnades för Östersjöstaternas justitieombudsmän i S:t Petersburg.

Avgöranden

EN STADS AVFALLSTAXA OCH S.K. EKO-AVGIFTER

I sina skrivelser till justitieombudsmannen kritiserade klaganden den avfallstaxa som Somero stadsfullmäktige godkände 8.11.1999. I taxans 3 § föreskrevs att om avfallsinnehavaren inom aktiebolaget Loimi-Hämeen Jätehuolto Oy:s verksamhetsområde utöver sin ordinarie bostad dessutom hade en fritidsbostad, uppbärs en s.k. eko-avgift endast för den ordinarie bostaden. Enligt klaganden bör alla ägare av fritidsbostäder bemötas jämlit oberoende av var de har sin ordinarie bostad.

BJO Jääskeläinen anförde följande i sitt beslut om Somero stads avfallstaxa.

I Somero stadsfullmäktiges 8.11.1999 godkända avfallstaxas 3 § 2 mom. föreskrivs att om avfallsinnehavaren inom Loimi-Hämeen Jätehuolto Oy:s verksamhetsområde

utöver sin ordinarie bostad har en fritidsbostad, uppbärs eko-avgift endast för den ordinarie bostaden.

Enligt ordalydelsen befriar bestämmelsen fritidsbostäder från eko-avgiften inom hela Loimi-Hämeen Jätehuolto Oy:s verksamhetsområde, om avfallsinnehavaren har en ordinarie bostad i någon av de kommuner som hör till verksamhetsområdet. Beslut om debitering av kommunal avfallsavgift skall emellertid fattas av respektive kommun. Av denna anledning kan bestämmelsen inte gälla befrielse av fritidsbostäder från eko-avgifter i andra kommuner inom Loimi-Hämeen Jätehuolto Oy:s verksamhetsområde. Bestämmelsens tillämpningsområde omfattar sålunda endast fritidsbostäder i Somero stad.

Det kan emellertid ifrågasättas om det är lagligt att särbehandla avfallsinnehavare utgående från deras hemkommun.

Högsta förvaltningsdomstolens beslut 26.2.2002, lig-gare 391, i ett liknande ärende ger enligt BJO:s åsikt inte något svar på frågan. Det beslutet hade givits i ett besvärssärende som gällde en eko-avgift som hade debiterats enligt taxan. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg i sitt beslut att hemkommunen inte var avgörande för den eko-avgift som hade påförts en avfallsinnehavare. Avgiften hade bestämts på de i avfallslagen angivna grunder som närmare framgick av beslutet. Högsta förvaltningsdomstolen tog inte ställning till avfallstaxans laglighet till den del som i denna föreskrevs att eko-avgift uppbärs endast hos personer som inte har någon ordinarie bostad inom avfallshanteringsbolagets verksamhetsområde.

Förvaltningsrådet Lauri Tarasti har i den festpublikation som gavs ut till högsta förvaltningsdomstolens 80-årsjubileum (Vammala 1998, s.205) konstaterat att avfallslagens 29 § inte nämner avfallsinnehavarens eller fastighetsägarens hemkommun som en bestämningsgrund för avfallsavgiften och att denna grund inte heller torde kunna anses ingå i uttrycket "någon annan motsvarande grund" i paragrafens 2 mom. Också i högsta förvaltningsdomstolens ovan nämnda beslut konstateras att en fritidsfastighets avfallsavgift enligt 29 § 2 mom. inte i och för sig kan bestämmas utgående från var fastighetsägarens ordinarie bostad är belägen.

Bestämmelsen i grundlagens 6 § 1 mom. om att alla är lika inför lagen avser i första hand kravet på jämlikhet vid tillämpning av lag. Bestämmelsen ger uttryck för principen att myndigheterna skall tillämpa en lag utan att

särbehandla medborgarna på andra grunder än de som anges i lagen.

Förfarandet att bestämma eko-avgiften för fritidsbostäder utgående från var avfallsinnehavarens ordinarie bostad är belägen stred enligt BJO:s åsikt mot avfallslagens 29 § och grundlagens 6 § 1 mom.

I detta sammanhang är det emellertid skäl att komma ihåg att avfallsavgifter enligt avfallslagens 27 § i första hand skall bestämmas enligt upphovsprincipen. Trots att avfallslagen inte innehåller någon bestämmelse om att orten där avfallsinnehavarens ordinarie bostad är belägen utgör en bestämningsgrund för en fritidsbostads avfallsavgift, kan det enligt BJO:s åsikt anses vara lagligt att befria en avfallsinnehavare från att betala eko-avgift för sin fritidsbostad i det fall att fritidsbostaden verkligen inte, utöver den ordinarie bostaden, orsakar några sådana tilläggskostnader som eko-avgiften är avsedd att täcka.

Enligt Somero stadsstyrelses utlåtande används eko-avgiften för att täcka de kapital- och driftkostnader som orsakas av avfallsåtervinning och hantering av hushållens problemavfall samt av avfallsrådgivning och utveckling av avfallshantering.

I fråga om insamlingen av återvinningsbart avfall och problemavfall kan det konstateras att det kan finnas stora skillnader mellan den typ av avfallshantering som behövs t.ex. för flervåningshus respektive för fritidsbostäder. Ordinarie bostäder producerar inte samma typ av avfall som fritidsbostäder. Man kan inte heller utgå ifrån att fritidsbostädernas återvinningsbara avfall och problemavfall alltid förs till de insamlingsställen för återvinningsbart avfall och problemavfall som finns i samband med ordinarie bostäder. Varje fritidsbostad ökar behovet av avfallshanteringstjänster och ökar behovet att inrätta insamlingsställen för återvinningsbart avfall och problemavfall eller behovet av ökad insamlingskapacitet på det område där fritidsbostaden är belägen. Det kan bli nödvändigt att ordna också särskild regional avfallsrådgivning och information för fritidsbostäderna.

Somero stad hade befriat fritidsbostäder från eko-avgiften i sådana fall då avfallsinnehavaren var innehavare till en ordinarie bostad i någon av kommunerna inom Loimi-Hämeen Jätehuolto Oy:s verksamhetsområde. Eftersom avfallshanteringsbolagets verksamhetsområde var mycket omfattande blev avgiftsfriheten ett större problem än den hade varit om den avsett endast en kommun. Verksamhetsområdet omfattade redan vid tidpunkten för stads-

fullmäktiges beslut 17 kommuner och omfattar numera hela 21 kommuner. Avståndet mellan en ordinarie bostad och en fritidsbostad kan vara upp till 150 kilometer. Detta innebär uttryckligen att fritidsbostaden ökar behovet av avfallshanteringstjänster samt behovet av nya insamlingsställen för återvinningsbart avfall och problemavfall eller ökning av insamlingskapaciteten på det område där fritidsbostaden är belägen. Till dessa delar är det inte fråga om samma kostnader som de som täcks med eko-avgiften för avfallsinnehavarens ordinarie bostad.

Också Finlands Kommunförbund har i sitt utlåtande med anledning av klagomålet ansett att ordinarie invånares fritidsbostäder kan orsaka ökade kostnader för avfallshantering.

Med stöd av det som anförs ovan anser BJO att stadsstyrelsens påstående att det antal fastigheter/bostäder som en avfallsinnehavare har inte på något sätt påverkar de kostnader som skall täckas med eko-avgiften, inte kan stämma. Det är visserligen möjligt att eko-avgifterna för en ordinarie bostad och en fritidsbostad delvis överlappar varandra. En eventuell överlappning bör enligt BJO:s åsikt emellertid beaktas genom gradering av avgiftstaxan eller så att avgiften i enskilda fall med stöd av avfallslagens 30 § bestäms med avvikelse från taxan, i stället för att inom avfallshanteringsbolagets verksamhetsområde stadigvarande bosatta personers fritidsbostäder helt befrias från avgiften.

Med stöd av det som anförs ovan ansåg BJO att 3 § i den avfallstaxa som Somero stadsfullmäktige godkände 8.11.1999 stred mot avfallslagens 27 och 29 §. Genom att bestämmelsen grundlöst gynnade personer som var stadigvarande bosatta inom Loimi-Hämeen Jätehuolto Oy:s verksamhetsområde kränkte den också bestämmelsen i grundlagens 6 § 1 mom. om att alla är lika inför lagen.

BJO meddelade för framtiden Somero stadsstyrelse sin uppfattning att 3 § i den avfallstaxa som Somero stadsfullmäktige godkänt var lagstridig. En kopia av beslutet sändes för kännedom också till Loimi-Hämeen Jätehuolto Oy, till miljöministeriet och till Finlands Kommunförbund.

I klagomålet var det också på ett mera allmänt plan fråga om lagligheten av fasta avfallsavgifter och om betydelsen av riksdagens yttrande om uppbörden av fasta avfallsavgifter, i samband med att avfallslagen stiftades.

BJO Jämskeläinens beslut 14.6.2002, dnr 206/4/00

AVFALLSAVGIFTER SKALL VARA BASERADE PÅ EN TAXA

Klaganden kritiserade de avfallstransporter som ordnats av Ranua kommun samt faktureringen av avfallsavgifter.

Enligt den utredning som tillställdes BJO Jääskeläinen hade kommunens tekniska nämnd efter ett upphandlingsförfarande beslutat låta aktiebolaget Napapiirin kuljetus Oy sköta insamlingen (i själva verket transporten) av avfall, underhållet av avstjälningsplatsen och insamlingen av avfallspapper. Samtidigt hade den tekniska nämnden godkänt en avfallshanteringstaxa.

BJO ansåg att det inte kunde påvisas att den tekniska nämnden då den godkände entreprenadanbudet också hade beslutat godkänna en avfallstransporttaxa. Godkännandet av entreprenadanbudet och beslutet om avfallstaxan måste emellertid hållas isär från varandra. En transportavgift som uppbärs för avfallstransport i kommunens regi är alltid en offentligrättslig avgift som måste vara baserad på en taxa, även om transporterna sköts på entreprenad av ett privat transportföretag.

BJO uppmärksammade för framtiden Ranua stadsstyrelse och den tekniska nämnden på att avgifterna för avfallstransporter i kommunens regi måste baseras på en kommunal avfallstaxa, vars godkännande måste hållas isär från godkännandet av entreprenadanbudet. När kommunen godkänner taxan måste den beakta att avfallsavgifterna överensstämmer med de grunder som föreskrivs i avfallslagen.

Eftersom Ranua kommun inte hade någon vederbörligen godkänd avfallstaxa som berättigade entreprenören Napapiirin kuljetus Oy att uppbära transportavgifter bad BJO kommunstyrelsen senast 31.8.2002 meddela honom vilka åtgärder den ämnade vidta för att rätta till situationen.

BJO Jääskeläinens beslut 14.6.2002, dnr 662/4/00

Tekniska nämnden i Ranua godkände 5.9.2002 en avfalls-transporttaxa.

EN AVFALLSAVGIFT BESTÄMDES MEDAN EN ANSÖKAN OM AVGIFTSBEFRIELSE VAR ANHÄNGIG

Klaganden kritiserade Savitaipale kommuns myndigheter för att han inte hade fått något svar på sin ansökan om befrielse från skyldigheten att ansluta sin fritidsbostad till organiserad avfallstransport och för att han det oaktat hade fått ett inbetalningskort (en räkning) samt en betalningspåminnelse för avfallsavgiften.

BJO Jääskeläinen anförde följande som sitt ställningstagande.

Enligt avfallslagens 33 § skall avfallsavgiften betalas oberoende av ändringssökande, men kommunen skall återbetala det överbetalda beloppet jämte årlig ränta om avfallsavgiften avlyfts eller nedsätts med anledning av ändringssökandet.

Avfallslagens 33 § gäller emellertid endast i den situationen att ändring har sökts. I avfallslagen finns inte någon bestämmelse om vilken betydelse en ansökan om befrielse har för bestämmandet av avfallsavgiften.

Den avfallsavgift som påfördes klaganden bestod av två avgifter, en s.k. eko-avgift och en regional insamlingsavgift, som specificerades på inbetalningskortet. Bestämmandet av eko-avgiften måste bedömas separat från bestämmandet av den regionala insamlingsavgiften med avseende på den anhängiga ansökan om befrielse.

Samtliga avfallsinnehavare påförs i allmänhet en eko-avgift som används för att täcka andra kostnader för avfallshantering än den regionala insamlingsavgiften. I Savitaipale kommuns avfallstaxa föreskrivs sålunda att en eko-avgift uppbärs också hos dem som har befriats från skyldigheten att ansluta sig till den organiserade avfallstransporten. Enligt högsta förvaltningsdomstolens beslut 20.10.1998 (liggare 2261) kunde en eko-avgift uppbäras också hos dem som hade befriats från skyldigheten att ansluta sig till den organiserade avfallstransporten. BJO ansåg sålunda att kommuningenjören hade rätt att påföra klaganden en eko-avgift, trots att denne hade lämnat in en ansökan om befrielse från den organiserade avfallstransporten.

I fråga om den regionala insamlingsavgiften var situationen en annan. Kommuningenjörens tolkning var uppenbarligen den att när det gällde den regionala

insamlingsavgiften kunde i tillämpliga delar iaktas vad som i avfallslagens 33 § föreskrivs om betalning av avfallsavgift i en situation där ändring har sökts. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg emellertid i sitt beslut 21.4.1999 (liggare 865) att någon avfallsavgift inte kunde bestämmas förrän avfallsinnehavarens ansökan om befrielse från organiserad avfallstransport hade avgjorts.

Med beaktande av högsta förvaltningsdomstolens ovan nämnda beslut handlade kommuningenjören felaktigt när han bestämde och beslöt påföra klaganden 2000 års avfallsavgift för *regional insamling* innan dennes ansökan om befrielse hade avgjorts. Med beaktande av att det i avfallslagen inte finns några bestämmelser om bestämmande av avfallsavgift medan en ansökan om befrielse är anhängig och att högsta förvaltningsdomstolens prejudikat avsåg en situation som veterligen inte tidigare hade förekommit i rättspraxis, ansåg BJO emellertid att kommuningenjörens förfarande inte var speciellt klandervärt.

BJO uppmärksammade för framtiden kommuningenjören på att om en avfallsinnehavare har ansökt om befrielse från organiserad avfallstransport får någon avfallsavgift utöver eko-avgiften inte påföras honom förrän ansökan om befrielse har avgjorts.

En kopia av BJO:s svar sändes för kännedom till Finlands Kommunförbund.

BJO Jämskeläinens brev 7.10.2002, dnr 2503/4/00

BESVARANDE AV INITIATIV TILL PLANÄNDRINGAR

Klaganden kritiserade Helsingfors stads förfarande i ett ärende som gällde byggande av Eliel Saarins väg (gata för kollektivtrafik). Vid tidpunkten för klagomålet skulle byggandet av gatan för kollektivtrafik påbörjas men vissa bostadsaktiebolag, invånarföreningar m.fl. hade åren 1993–1996 tagit initiativ till en planändring som innebar att gatuområdet skulle bli park. Initiativen hade inte ännu besvarats. Enligt vad som utretts hade staden behandlat initiativen vid den tidpunkt då klagomålet gjordes. Det först inkomna initiativet hade sålunda besvarats ca sju och ett halvt år efter att det inkommit och också det sista ca fyra år efter att det inkommit. Behandlingstiden hade sålunda varit rätt så lång.

BJO Jämskeläinen anser att en god förvaltning förutsätter att ärenden behandlas snabbt och utan onödigt dröjsmål. Ärendets natur och de åtgärder som ärendet eventuellt förutsätter kan visserligen ibland leda till att behandlingstiden blir lång. T.ex. alla behandlingsskeden för markanvändningsplaner kan ibland vara tidskrävande. I det aktuella fallet hade staden ansett det vara ändamålsenligt att besvara de planändringsinitiativ som avses ovan först i samband med att stadsplaneringsnämnden behandlade förslaget till ändring av detaljplanen för området. Då hade redan flera år förflutit efter att förslagen till planändring lagts fram.

BJO ansåg att besvarandet av initiativen till planändring- en hade tagit oskäligt lång tid i anspråk. Det hade enligt hans åsikt inte heller funnits så viktiga skäl att invänta färdigställandet av förslaget till ändring av detaljplanen att inte svaren jämte motiveringar hade kunnat ges redan betydligt tidigare.

BJO ansåg att staden i det aktuella fallet hade handlat felaktigt då den besvarade planändringsförslagen först i samband med behandlingen av detaljplanen för området, flera år efter att förslagen lagts fram. En omständighet som i viss mån minskade förfarandets klandervärdhet var att områdets invånare enligt vad som framgick av stadens utredning redan i ett tidigare skede hade informerats om behandlingen av de ärenden som gällde det nämnda gatuområdet samt om planeringsgrunderna. Invånarna hade också kontaktats i ärendet (bl.a. planläggningsöversikter och invånarmöten).

Enligt BJO:s åsikt kan det i vissa fall anses vara godtagbart att förslag till planändringar besvaras i samband med planläggningsförfarandet, under förutsättning att svaren i så fall ges inom en rimlig tid.

BJO meddelade för kännedom Helsingfors stadsstyrelse och stadsplaneringsverk sin uppfattning om stadens felaktiga förfarande då den besvarade initiativen till planändringen. Samtidigt uppmärksammade han för framtiden stadsstyrelsen och stadsplaneringsverket på vikten av att sådana initiativ besvaras inom en skälig tid.

BJO Jämskeläinens brev 13.6.2002, dnr 136/4/01

KOMMUNENS SKYLDIGHET ATT ÄNDRA EN STRANDPLAN

Sibbo kommun hade åtagit sig att uppgöra en strandplan för två öar som hade över 150 markägare. En markägare ägde en lägenhet till vilken hörde ett litet separat strandskifte i närheten av lägenheten. Kommunen hade planlagt skiftet så att det kom att höra till grannens normativa byggnadsplats. Grannen lämnade till lantmäterikontoret in en ansökan om en inlösningsförrättning enligt lagen om skifte inom planläggningsområde, för att få skiftet anslutet till sin lägenhet. Förrättningsmännen förkastade inlösningsansökan och beslöt i stället att göra ett ägobyte. Klaganden lämnade i detta sammanhang in en ansökan till kommunen om ändring av strandplanen. Klaganden lämnade också in en ansökan till miljöministeriet för att ministeriet skulle ålägga kommunen att ändra strandplanen. Denna ansökan återtog klaganden emellertid i ett senare skede.

Klaganden bad justitieombudsmannen undersöka om kommunen hade handlat lagligt då dess planläggning ledde till att hans strandskifte, utan att han underrättats om saken, blev en del av grannens normativa byggnadsplats och då kommunen inte på begäran av klaganden gick med på att ändra strandplanen. Dessutom bad klaganden justitieombudsmannen undersöka om grannen, som var förvaltningssekreterare vid högsta förvaltningsdomstolen, handlade i enlighet med god tjänstemannased då han ansökte om inlösningsförrättningen.

BJO Jämskeläinen ansåg att förvaltningssekreteraren vid högsta förvaltningsdomstolen handlade i egenskap av privatperson då han ansökte om inlösningsförrättningen i enlighet med lagen om skifte inom planläggningsområde. Det var inte fråga om skötsel av ett sådant offentligt uppdrag som avses i grundlagen. Justitieombudsmannen hade sålunda inte befogenhet att pröva hans förfarande i ärendet.

BJO konstaterade att kommunen hade gjort upp den strandplan som avsågs i klagomålet åren 1991-1993 och att länsstyrelsen hade fastställt strandplanen år 1994. Det hade gått över fem år sedan dessa händelser. Dessutom hade högsta förvaltningsdomstolen redan prövat och förkastat klagandens ansökan om återbrytande av beslutet om fastställande av strandplanen. I ärendet hade inte framkommit någon sådan särskild orsak att undersöka över fem år gamla händelser, som avses i lagen om riksdagens justitieombudsman. Av denna anledning be-

fattade sig BJO inte med kommunens förfarande då den upprättat strandplanen.

Kommunens miljönämnd hade förkastat klagandens ansökan om att kommunen skulle ändra strandplanen. Nämnden hade beslutat att det inte fanns någon anledning att börja ändra strandplanen efter att den avgörande lantmäteriförrättningen för ändring av fastighetsindelningen var klar.

Kommunens miljönämnd konstaterade i sitt utlåtande till miljöministeriet att problemen med strandplanen hade sin grund i en tidigare oändamålsenligt styckning av fastigheterna. Då hade från stomlägenheten avstyckats en lägenhet på så sätt att den bestod av två skiften som låg nära varandra. Mellan skiftena fanns ett område av stomlägenheten. Enligt miljönämnden var man i en sådan situation tvungen att anvisa en del av endera eller vardera lägenhetens område till en byggnadsplats som bestod också av grannens mark, om inte området anvisades t.ex. för allmänt bruk. Enligt nämndens åsikt krävde ett viktigt allmänt intresse inte att strandplanen ändrades.

BJO anförde att justitieombudsmannen inte har befogenhet att ålägga en kommun att ändra en strandplan. Frågan om kommunens skyldighet att ändra strandplanen kunde enligt byggnadslagen hänföras till miljöministeriet för avgörande. Klaganden hade också gjort en sådan ansökan men sedermera återtagit den. Miljöministeriet hade sålunda inte tagit ställning till kommunens skyldighet att ändra strandplanen.

Enligt byggnadslagen var en kommun emellertid i allmänhet inte skyldig att på begäran ändra en strandplan. Kommunen hade prövningsrätt i detta avseende. BJO ansåg sålunda med beaktande av de motiveringar som kommunen anförde att kommunen inte handlade lagstridigt då den vägrade vidta åtgärder för att ändra strandplanen.

BJO konstaterade vidare att jorddomstolen ändrade förrättningsmännens beslut i ägobytesärendet så att slutresultatet blev i stort sett detsamma som enligt den planändring som klaganden föreslagit.

BJO Jämskeläinenens brev 12.9.2002, dnr 318/4/00

BEHANDLINGEN AV ETT YRKANDE OM EN BYGGNADSTILLSYNSÅTGÄRD

Klaganden kritiserade Torneå stads byggnadstillsynsmyndighet för dess förfarande i ett tillsynsärende som gällde en trädgårdsbutik som låg mitt emot klagandens fastighet. På ett inhägnat, 500–800 m² stort område på butikens gård förvarades försäljningsprodukter. Klaganden ansåg att det inhägnade lagret måste anses vara en byggnad och anförde att han redan länge krävt att tillsynsmyndigheten skulle fatta ett överklagbart bygglovsbeslut om denna konstruktion.

Då klaganden frågat stadens byggnadstillsynsmyndighet om trädgårdsbutikens byggnadslov hade stadens ledande byggnadsinspektör skriftligen svarat klaganden att trädgårdsbutiken var en sådan lätt konstruktion som avses i byggnadslagens 131 §. För en lätt konstruktion behövdes inget byggnadslov. Klaganden skrev därefter ett brev till stadens miljö- och räddningscentral där han framhöll att byggnadslagens 131 § enligt hans åsikt inte kunde tillämpas på konstruktionen. På de grunder som klaganden anförde i brevet krävde han att hela konstruktionen skulle rivas eller förminska till ca hälften av sin dåvarande storlek. Brevet hade behandlats vid stadens miljö- och räddningsnämnds möte, men behandlingen inskränkte sig till att ärendet antecknades för kännedom.

JO Paunio anförde följande som sitt ställningstagande.

Klaganden hade i ett brev till stadens miljö- och räddningscentral krävt att stadens byggnadstillsynsmyndigheter skulle vidta åtgärder för att avlägsna eller förminska trädgårdsbutikens konstruktion. Till stöd för sitt yrkande hade klaganden anförts sin egen syn på tolkningen av byggnadslagen. Denna skilde sig från byggnadsinspektörens tolkning.

Enligt JO:s åsikt borde ärendet ha behandlats av miljö- och räddningsnämnden som ett yrkande som gällde en byggnadstillsynsåtgärd. Klaganden borde ha fått ett överklagbart beslut i ärendet. Sälunda hade klaganden vid behov ha kunnat hänskjuta ärendet och också sina påståenden om tolkningen av byggnadslagen till förvaltningsdomstolen (dåvarande länsrätten i Lapplands län och vid behov till högsta förvaltningsdomstolen) för behandling. På så sätt kunde klaganden ha fått ett rättsligt bindande avgörande av frågan om trädgårdsbutikens konstruktion var laglig och eventuellt förutsatte byggnadslov. JO ansåg

att Torneå miljö- och räddningsnämnd inte handlade korrekt då den endast antecknade klagandens yrkande för kännedom.

JO meddelade för kännedom Torneå stads miljö- och räddningsnämnd sin uppfattning.

JO Paunios beslut 15.2.2002, dnr 146/4/00

FELAKTIGT FÖRFARANDE I ETT ÄRENDE SOM GÄLLDE UNDANTAGSLOV

Klaganden kritiserade markanvändningschefen och arkitekten vid Norra Österbottens miljöcentral för deras förfarande i ett ärende som gällde undantagslov för ett egnahemshus. Enligt klagomålet var beslutet om undantagslov och situationsplanen motstridiga, vilket innebar att beslutet var felaktigt. Klaganden hade ansökt om undantagslov för ett egnahemshus och en ekonomibyggnad på ett ca 7 500 m² stort outbrutet område på stranden av en liten sjö. På ärendet tillämpades byggnadslagen (370/1958) som var i kraft till utgången av år 1999. Ansökan gällde avvikelse från en sådan byggnadsbegränsning i en strandzon som avsågs i byggnadslagens 6 a §. Då klaganden gjorde ansökan hade han fått lagfart på sitt outbrutna område och styckningen var anhängig. Moderfastigheten hade nyligen delats mellan delägarna i ett dödsbo.

Miljöcentralen beviljade undantagslov på villkor att byggnaderna placerades "på den del av lägenheten som i delgeneralplanen avsatts som ett AT-område". Till beslutet hade fogats en kopia av den situationsplan som ingick i ansökningshandlingarna. Miljöcentralen hade inte på den bifogade kartan gjort anteckningar som visade att byggnaderna enligt tillståndsvillkoren borde ha placerats betydligt längre från strandlinjen än vad som framgick av situationsplanen. I delgeneralplanen låg AT-området så långt från strandlinjen att det outbrutna området inte över huvud taget sträckte sig till AT-området. Tillståndsvillkoret innebar att byggnaderna hade kunnat placeras på moderfastighetens område men likväl klart utanför det outbrutna område som sökanden ägde. Enligt klaganden blev motstridigheten mellan tillståndsbeslutet och kartbilagan uppenbar knappt två år senare, då det hade blivit aktuellt att sälja den avstyckade fastigheten.

Av ansökningshandlingarna framgick relativt tydligt att klagandens outbrutna område inte sträckte sig till delge-

neralplanens AT-område som låg längre från stranden. Enligt den utredning som gavs av markanvändningschefen som avgjort ärendet och av arkitekten som föredragit ärendet framgick att beslutet om undantagslov "avsiktligt hade formulerats så att byggnadsinspektören och sökanden tillsammans i terrängen kunde utse en lämplig plats för en nybyggnad på AT-området utanför strandzonen, eftersom stomlägenhetens byggnadsrätt i strandzonen redan hade utnyttjats."

BJO Jääskeläinen konstaterade att en förutsättning för beviljande av undantagslov utanför det outbrutna område som avsågs i ansökan skulle ha varit att miljöcentralen i ärendets beredningsskede först uttryckligen hade berett sökanden tillfälle att utreda om denne hade möjlighet att ändra sin ansökan så att den stämde överens med det tilltänkta tillståndsvillkoret. Om sökanden inte hade ansett detta vara möjligt och miljöcentralen för sin del fortfarande skulle ha intagit den ståndpunkten att det inte fanns lagliga förutsättningar för att bygga på det outbrutna område som avsågs i ansökan borde ansökan ha avslagits. Ett alternativ som stämde överens med tillståndsvillkoret borde ha övervägts endast i det fall att sökanden och de som ägde outbrutna områden av moderfastigheten hade gett sitt samtycke. Eftersom sådana samtycken inte hade getts ansåg BJO att miljöcentralen handlade felaktigt då den på grund av tillståndsvillkoret *de facto* beviljade undantagslov utanför klagandens outbrutna område.

BJO ansåg också att situationsplanens kartbilaga utan några anteckningar om tillståndsvillkoret hade kunnat orsaka ovisshet om placeringen av byggnaden. Tillståndsbeslutets kartbilaga kunde sålunda anses vara bristfällig, vilket också markanvändningschefen och arkitekten konstaterade i sin utredning. Enligt BJO:s uppfattning borde miljöcentralen ha dragit försorg om att kartbilagan försågs med vederbörliga anteckningar.

BJO meddelade för kännedom miljöcentralens markanvändningschef och arkitekt sin uppfattning om dessas felaktiga förfarande i undantagslovsärendet samt sin uppfattning om de anteckningar som borde ha gjorts på tillståndsbeslutets kartbilaga.

BJO Jääskeläinens beslut 24.4.2002, dnr 2422/4/00

DRÖJSMÅL MED EN INLÖSNINGSFÖRRÄTTNING M.M.

Väglaget för Onkisalo skogsväg, vars ombud var vicehäradshövding A, kritiserade en vägförrättning i Judinsalo by av Luhanka kommun för att den dragit ut på tiden samt en lantmäteriingenjörns förfarande vid förrättningen.

Förrättningen hade samband med statsrådets beslut 19.6.1996, varmed statsrådet med stöd av naturskyddslagen och lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter (nedan inlösningslagen) gav finska staten tillstånd att för naturskyddsändamål lösa in ett ca 9 hektar stort outbrutet område som hörde till en lägenhet samt vägrätt som hänförde sig till området och tidigare hade inrättats vid en förrättning i enlighet med lagen om enskilda vägar.

Väglaget hänvisade i sitt klagomål till inlösningslagens 18 § och underströk att om förrättningsingenjören hade handlat på det sätt som den nämnda bestämmelsen förutsatte, skulle inlösningsförrättningens slutsammanträde i enlighet med inlösningslagens 50 § ha kunnat hållas så snart beslutet om inlösningsstillstånd hade vunnit laga kraft 31.12.1997. Väglaget ansåg att den utdragna inlösningsförrättningen kränkte de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Väglaget bad justitieombudsmannen vidta åtgärder för att slutföra förrättningen och för att ställa dem som var skyldiga till dröjsmålet under åtal.

Enligt väglaget hade förrättningsingenjören också försökt utöva påtryckning mot väglagets delägare för att få dem att avstå från sin vägrätt, som högsta domstolen hade fastställt genom sin dom 6.3.1996.

BJO Jääskeläinen anförde följande om statsrådets inlösningsstillstånd och om den försenade inlösningsförrättningen.

Statsrådets inlösningsstillstånd

Utöver att väglaget hade kritiserat dröjsmålet med inlösningsförrättningen ansåg väglaget att det inte över huvud taget hade funnits några lagliga grunder för att bevilja inlösningsstillstånd samt att öbornas grundläggande och mänskliga rättigheter hade kränkts genom att tillståndet beviljades.

BJO konstaterade att statsrådets beslut hade överklagats på dessa grunder och att även en ansökan om återbrytande av beslutet hade gjorts till högsta förvaltningsdomstolen. Högsta förvaltningsdomstolen hade emellertid förkastat besvären och ansökan om återbrytande.

Väglaget ansåg också att högsta domstolens beslut 6.3.1996 med anledning av besvären över grundandet av vägrätten och statsrådets beslut 19.6.1996 om beviljande av tillstånd att lösa in vägrätten var sinsemellan motstridiga.

BJO ansåg emellertid att det enligt inlösningslagen och naturskyddslagen (71/1923) var möjligt att lösa in särskilda rättigheter oberoende av hur de uppkommit och oberoende av om besvär anförts över grundandet av rättigheterna eller inte. En vägrätt som grundats till förmån för ett väglags delägare intog inte i något avseende en specialställning av den orsaken att vägrätten hade grundats vid en förrättning enligt lagen om enskilda vägar samt av den orsaken att beslutet om grundandet av vägrätten hade fastställts av jorddomstolen och högsta domstolen.

Dröjsmålet med inlösningsförrättningen

Inlösningslagens 18 §, enligt vilken förrättningsingenjören efter att han förordnats skall vidta åtgärder som föregår inlösningskommissionens beslut samt övriga åtgärder som inlösningsens snabba verkställande påkallar, gäller förberedelse och tekniska åtgärder inför inlösningsen. Till dessa åtgärder hör bl.a. att ta reda på parterna och sammanställa kartor och annat material.

Av förarbetena till inlösningslagen framgår att avsikten är att inlösningsförfarandet skall kunna genomföras så snabbt och smidigt som möjligt (RP 179/1975 rd. II s.5). Inlösningslagens 88 § enligt vilken besvär över beslut som innefattar inlösningsstillstånd inte utgör hinder för att inlösningsen verkställs, syftar också till ett snabbt genomförande av inlösningsförrättningen.

Inlösningslagens 88 § förpliktade emellertid inte att verkställa inlösningsen innan beslutet om inlösningsstillstånd hade vunnit laga kraft. Förrättningsingenjören fattade beslut om själva förfarandet och samman kallade det inledande sammanträdet enligt sin prövning. Förrättningsingenjören kunde sålunda ta i beaktande det arbete som

förrättningen förutsatte och som eventuellt gick till spillo, för den händelse att beslutet om inlösningsstillstånd skulle upphävas. Han kunde också fästa avseende bl.a. vid om parterna hade påskyndat förrättningen. Vidare kunde han beakta inlösningsgrunden och bedöma om den krävde ett snabbt genomförande av inlösningsen.

I det aktuella fallet visste han att inlösningsstillståndet skulle överklagas och att inlösningsförrättningen och den därmed sammanhängande regleringen av de enskilda vägarna skulle kräva mycket arbete. Enligt den utredning som stod till buds hade ingen av parterna i det skedet påskyndat förrättningen. Det åtgärdsförbud enligt naturskyddslagens (71/1923) 18 § och sedermera den nya naturskyddslagens (1096/1996) 56 § som var i kraft på området tryggade bevarandet av de naturvärden som utgjorde inlösningsgrund.

Förrättningsingenjören hade inte samman kallat något begynnelsesammanträde för förrättningen innan beslutet om inlösningsstillståndet hade vunnit laga kraft. Han hade fattat sitt beslut med stöd av sin lagenliga prövningsrätt. Det fanns ingenting i ärendet som tydde på att han skulle ha överskridit eller missbrukat sin prövningsrätt.

Beslutet om inlösningsstillståndet vann laga kraft 31.12.1997 efter att högsta förvaltningsdomstolen hade förkastat besvären över det.

Inlösningsförrättningens begynnelsesammanträde hölls 12.6.1998 och syn i terrängen 17.8.1998. Sedan vidtogs i ärendet vissa förberedande åtgärder ännu i februari 1999.

Därefter hade förrättningsingenjören enligt sin förklaring väntat att väglaget i enlighet med lagen om enskilda vägar skulle ansöka om en förrättning för att få ersättande vägrätt. Han hänvisade till det beslut som väglaget fattat vid sitt sammanträde 11.6.1998, varmed det hade befullmäktigat bestyrelsen att vid behov ansöka om en förrättning enligt lagen om enskilda vägar, att hos vattendomstolen ansöka om tillstånd för byggande av broar samt att vidta de övriga åtgärder som alternativet att bygga om vägen och bron förutsatte.

I inlösningslagens 26 § föreskrivs att om någon till följd av inlösen mister rätten att hålla enskild väg och måste vägen för den skall ledas över annans fastighet eller område skall härav föranledda frågor regleras vid inlösningsförrättningen med iakttagande i tillämpliga delar av vad som är stadgat i lagen om enskilda vägar. Frågan

om ersättande vägrätt skulle sålunda avgöras vid förrättningen, på tjänstens vägnar.

Enligt förrättningsingenjören var det fråga om ett krävande och kostsamt planeringsarbete. Väglagets medverkan skulle sålunda ha varit till stor hjälp. Det fanns en risk för att hela planeringsarbetet skulle ha gått till spillo om väglagets besvär hade lett till att beslutet om regleringen av de enskilda vägarna upphävts.

Enligt BJO:s åsikt skulle en positiv inställning till regleringen av de enskilda vägarna i och för sig ha gjort det lättare att ordna med ersättande vägrätt, men förrättningen hade inte fått fördröjas av den orsaken att väglaget förväntades medverka. Väglagets sammanträde hade befullmäktigat vicehäradshövding A att vara väglagets ombud vid inlösningsförrättningen och i de ärenden som hade samband med inlösningsen. Ombudet hade vid förrättningen konsekvent motsatt sig att vägen flyttades och förutsatt att vägfrågan avgjordes vid förrättningen. Han hade också upprepade gånger påskyndat förrättningen.

Inlösningskommissionen fattade vid förrättningen som avslutades 9.11.2000 beslut endast om inlösningsen av det outbrutna område på ca 9 hektar som hörde till lägenheten. Den från väglagets synpunkt viktigaste frågan, dvs. inlösningsen av vägrätten, avskiljdes till en separat förrättning.

Från det att förrättningsförordnandet gavs till dess att förrättningen avslutades förlöpte drygt 4 år och 4 månader och även från det att beslutet om inlösningsstillstånd vunnit laga kraft förlöpte 2 år 10 månader, vilket BJO ansåg vara en oskäligt lång tid från markägarens och väglagets synpunkt. Till råga på allt hade inlösningsen av vägrätten fortfarande inte avslutats och avgörandet av frågan om vägförbindelsen till Onkisalo kunde ytterligare bli fördröjt till följd av högsta domstolens beslut och de avgöranden som var beroende av det.

Väglaget ansåg att dröjsmålet med inlösningsförrättningen och sålunda med vägförbindelsen kränkte de grundläggande och mänskliga rättigheterna. BJO konstaterade med anledning av detta att dröjsmålet med att få en vägförbindelse till ön i och för sig hade berott på inlösningsstillståndet och på det åtgärdsförbud som i enlighet med inlösningslagens 5 § 1 mom. och den gamla naturskyddslagens 18 § hade utfärdats i samband med inlösningsen. Dröjsmålet med själva inlösningsförrättningen hade emellertid ytterligare skjutit upp vägförbindelsen. Till denna del kunde inlösningsförrättningen

kritiseras utgående från grundlagens 21 § och kravet på en god förvaltning. Dröjsmålet måste anses vara obefogat åtminstone till den del som förrättningsingenjör C hade väntat att väglaget skulle ansöka om en förrättning enligt lagen om enskilda vägar. Inlösningsförrättningen hade sålunda i praktiken inte över huvud taget framskridit från februari 1999 till 31.5.2000, trots att väglaget påskyndat den.

Mellersta Finlands lantmäteribyrå anförde som motivering till dröjsmålet bl.a. förrättningsingenjörens arbetssituation. Trots att inlösningskommissionen fattade sitt beslut självständigt utan att lantmäteribyrå kunde påverka det, skulle lantmäteribyrå enligt BJO:s åsikt emellertid övervaka att förrättningararna slutfördes inom en skälig tid samt vid behov se till att resurserna räckte till och arbetet fördelades på ett ändamålsenligt sätt.

Mellersta Finlands lantmäteribyrå förordnade 23.1.2001 ytterligare en lantmäteringenjör för inlösningsförrättningen. Inlösningskommissionen beslöt 1.3.2001 att finska staten i enlighet med inlösningsstillståndet fick rätt att för naturskyddsändamål lösa in den vägrätt som tillhörde delägarna i Onkisalo skogsväg. Efter att med stöd av inlösningslagens 26 § ha beslutat reglera den enskilda vägen beslöt inlösningskommissionen att den nya vägrätten skulle fastställas enligt den tvångsinlösta dragningen – på samma plats och lika bred som den ursprungligen hade grundats vid förrättningen enligt lagen om enskilda vägar.

Inlösningskommissionen tillät att dragningen av vägen överklagades under pågående inlösningsförrättning. Dessutom bestämde inlösningskommissionen att förrättningen avbryts tills dess att eventuella besvär har behandlats samt att förrättningen fortsätts efter att dragningen av vägen har avgjorts med ett beslut som vunnit laga kraft.

Mellersta Finlands miljöcentral överklagade inlösningskommissionens beslut till Kuopio tingsrätt, som fungerade som jorrdomstol. Med nämndemännens röster fastställde tingsrätten förrättningsmännens beslut genom sin dom 14.8.2001. Mellersta Finlands miljöcentral ansökte om besvärstillstånd hos högsta domstolen.

Påståendet om påtryckning

Statsrådets inlösningstillstånd hade vunnit laga kraft och miljöcentralen hade inte avstått från att lösa in den vägrätt som tidigare hade grundats vid den enskilda vägförrättningen. Förrättningen gällde frågan om inlösningen skulle verkställas också med avseende på vägrätten. Under dessa förhållanden kunde det inte anses att förrättningsingenjören hade utövat påtryckning mot väglaget då han förde fram sin åsikt att vägförbindelsen inte kunde ordnas i enlighet med den vägrätt som var föremål för inlösningen.

Åtgärd

Med beaktande av att lantmätariingenjören avgått med pension nöjde sig BJO med att för kännedom meddela honom sin uppfattning att dröjsmålet med inlösningsförrättningen för det outbrutna området delvis var obefogat. Dessutom uppmärksammade han för framtiden Mellersta Finlands lantmäteribyrå på vikten av att följa upp behandlingstiderna för förrättningsärenden. I detta syfte sände han kopior av sitt beslut till lantmätariingenjören och till Mellersta Finlands lantmäteribyrå. En kopia av beslutet sände han för kännedom också till lantmäteriverkets centralförvaltning och till Mellersta Finlands miljöcentral.

BJO Jämskeläinenens beslut 7.6.2002, dnr 30/4/00

Högsta domstolen beslöt 7.10.2002 godkänna Mellersta Finlands miljöcentrals besvär över Kuopio tingsrätts beslut samt upphäva beslutet. Till följd av inlösningstillståndet för vägrätten kunde vägen inte fastställas i dess tidigare dragning. Högsta domstolen har återförvisat ärendet till en inlösningsförrättning för utredning av hur vägförbindelsen till ön skall ordnas.

FRAMLÄGGANDE AV ANSÖKNINGSHANDLINGAR OM MILJÖTILLSTÅND

Klaganden kritiserade Åhtäri stads tekniska avdelnings och stadens miljösekreterares förfarande i ett ärende som gällde framläggande av ansökningshandlingarna om miljötillstånd för tillfällig förvaring av förorenade marksubstanter. Klaganden hade per telefon frågat tekniska avdelningen om handlingarna under den tid som de hölls

framlagda. En byråsekreterare kunde inte hjälpa honom eftersom miljösekreteraren inte var på plats den dagen och handlingarna enligt vad byråsekreteraren uppgav fanns hos miljösekreteraren. Byråsekreteraren lovade emellertid underrätta miljösekreteraren om klagandens förfrågan.

Enligt den utredning som stadens byggnads- och miljönämnd gav hade tekniska avdelningens personal på förhand underrättats om att handlingarna hölls framlagda på tekniska avdelningen. Handlingarna placerades på miljösekreterarens arbetsbord, där var också andra handlingar i ärenden som var anhängiga hos byggnads- och miljönämnden samt hos tekniska nämnden. Nämnden förklarade denna praxis med att framläggandet av handlingar inte hade uppdragits åt någon bestämd person men att den närmare presentationen av handlingarna skulle skötas av en person vars uppgiftsbeskrivning passade in på ärendet. Tjänsteinnehavarna kunde hämta handlingar i varandras rum. Om de inte hittade en viss handling förmedlade de beskedet om behovet av presentation till vederbörande tjänsteinnehavare. I det aktuella fallet hade den byråsekreterare som avsågs i klagomålet inte fått information om att miljötillståndshandlingarna hölls framlagda. Efter denna händelse hölls miljötillståndshandlingar framlagda så att de sattes upp på den tekniska avdelningens anslagstavla, på samma sätt som i fråga om planläggningsärenden. Efter att miljösekreteraren följande arbetsdag fått veta att klaganden frågat efter handlingarna kopierade han dessa och förde personligen kopiorna hem till klaganden.

BJO Jämskeläinen konstaterade att miljövårdslagens 38 § och miljövårdsförordningens 16 § om kungörelse av tillståndsansökningar och framläggande av handlingar har att göra med hörande av parterna samt information om ärendets anhängighet. Parterna bereds härvid tillfälle att framföra sina anmärkningar inom den tid som anges i kungörelsen. På motsvarande sätt bereds andra än parter tillfälle att framföra sin åsikt. Parternas rätt att bli hörda och envars rätt att ta del av en offentlig handling är viktiga principer som är tryggade i grundlagen och hör till goda förvaltningsprinciper.

BJO ansåg att framläggandet av de i klagomålet avsedda handlingarna på Åhtäri stads tekniska avdelning inte i alla avseenden hade ordnats vederbörligt. Tekniska avdelningen och miljösekreteraren borde bättre ha sett till att alla som frågade efter handlingarna under arbetstid inom den period som nämndes i kungörelsen hade möjlighet att ta del av dem. Handlingarna borde från första början

ha placerats på ett ställe som hela personalen kände till och där också en tjänsteinnehavare som inte var närmare insatt i ärendet lätt hade kunnat hitta handlingarna och låta intresserade ta del av dem.

BJO meddelade för framtiden Ähtäri stads byggnads- och miljönämnd samt miljösekreteraren sin uppfattning om osakliga förfarande beträffande framläggande av handlingar.

BJO Jääskeläinsens beslut 14.10.2002, dnr 1635/4/01

BEHANDLING AV ETT MILJÖTILLSTÅNDSÄRENDE OCH ÖVERVAKNING AV EN POTATISFÖRÄDLINGSFABRIKS VERKSAMHET

Klagandena kritiserade Pello kommuns miljömyndigheter för dessas förfarande vid övervakningen av en potatisförädlingsfabriks verksamhet.

Behandlingen av ett miljötillståndsärende

Länsrätten i Lapplands län hade upphävt miljötillståndet för en potatisförädlingsfabrik och återförvisat ärendet till kommunens miljönämnd för ny behandling. Länsrätten ansåg att ett miljötillstånd kunde beviljas förutsatt att det förenades med villkor i syfte att förebygga hälso- och miljöolägenheter. Länsrätten ansåg vidare att villkoren i nämndens överklagade miljötillstånd hade visat sig vara otillräckliga när det gällde behandlingen av skalavfall och renhållningen på fabriksens gård. På grund av luktolägenheter kunde det inte heller tillåtas att avfall lagrades i en flygelbyggnad.

Miljönämnden beviljade potatisförädlingsbolaget förlängd tid för att "visa att påståendena om att potatislådorna och flygelbyggnaden medförde sanitära olägenheter var felaktiga". Med stöd av hälsoskyddslagens 51 § meddelade nämnden dessutom föreskrifter som gällde fabriksens verksamhet. Till övriga delar behandlade nämnden inte det miljötillståndsärendet som hade återförvisats av länsrätten. I sin utredning till justitieombudsmannen motiverade nämnden sitt förfarande med att ändringar skulle göras i fabriksens verksamhet samt med att bolaget

hade för avsikt att ansöka om ett nytt miljötillstånd för den ändrade verksamheten.

BJO Jääskeläinen konstaterade följande som sitt ställningstagande.

Länsrätten i Lapplands län ansåg år 1997 att bolaget behövde miljötillstånd för sin potatisförädlingsfabrik. Bolaget bedrev fortfarande denna verksamhet då länsrätten år 1999 upphävde miljönämndens tillståndsbeslut från år 1998 och återförvisade ärendet till nämnden för ny behandling.

BJO ansåg att miljönämnden handlade felaktigt då den beviljade bolaget förlängd tid för att "visa att påståendena om att potatislådorna och flygelbyggnaden medförde sanitära olägenheter var felaktiga". BJO ansåg att miljönämnden med beaktande av de tidigare skedena i miljötillståndsärendet antingen borde ha avgjort ärendet snabbt och i enlighet med länsrättens beslut, eller vidtagit åtgärder för att avbryta fabriksens olovliga verksamhet. Eftersom verksamheten fortsatte utan något miljötillstånd borde nämnden enligt BJO:s åsikt inte ha avstått från att behandla det återförvisade tillståndsärendet och inte heller flyttat fram behandlingen av ärendet på den grunden att bolaget då stod i begrepp att flytta en del av sin verksamhet till ett annat ställe. Miljönämndens förfarande ledde till att avgörandet av miljötillståndsärendet i onödan drog ut på tiden.

Övervakningen av fabriksens verksamhet

Klagandena kritiserade kommunens miljömyndigheter för dessas sätt att förhålla sig till klagandenas anmälningar om potatisförädlingsfabriksens lukt-, damm- och bullerolägenheter.

BJO ansåg att de kommunala tillsynsmyndigheter-
nas övervakning varit bristfällig, trots att de gjort flera inspektioner. Övervakningens effektivitet påverkades av att bolaget inte för fabriksens verksamhet hade fått något miljötillstånd med individualiserade och exakta föreskrifter. BJO ansåg att de föreskrifter som miljönämnden meddelat med stöd av hälsoskyddslagens 51 § inte i alla avseenden var entydiga från övervakningens synpunkt. Med beaktande av länsrättens beslut i miljötillståndsärendet kunde de inte heller anses vara tillräckliga. BJO ansåg också att de protokoll som upprättats vid inspektionerna

inte i alla avseenden uppfyllde det tydlighetskrav som principen om en god förvaltning ställer på myndigheters handlingar.

Dessutom konstaterade BJO att kommunens miljönämnd inte i alla avseenden hade en saklig inställning till sina uppgifter i miljötillståndsärendet som gällde potatisförädlingsfabriken. Detta framgick av att miljönämnden i samband med behandlingen av klagomålsärendet betonade vikten av kontinuiteten i företagets verksamhet genom att i sin utredning till justitieombudsmannen konstatera att "miljönämnden förenar sig om tjänsteinnehavarnas utredningar och hoppas att kommunstyrelsen lägger fram motiveringar för företagets fortsatta verksamhet, till de delar som detta inte är möjligt för en hälso- och miljövårdsansvarig myndighet". BJO ansåg att nämnden vid sitt beslutsfattande borde ha uppmärksammat det faktum att bolaget enligt länsrättens beslut 1997 ålades att skaffa ett miljötillstånd för utvidgning av verksamheten samt att verksamheten inte hade fått utvidgas utan ett miljötillstånd som hade laga kraft.

BJO uppmärksammade för framtiden miljönämnden och dess föredragande på vikten av att miljönämnden på vederbörligt sätt sköter sina lagstadgade uppgifter. Samtidigt uppmärksammade BJO kommunveterinären, som upprättat inspektionsprotokollen, på vikten av att myndigheternas handlingar är tydliga.

BJO Jämskeläinens beslut 20.11.2002, dnr 908/4/00

ÅLANDS LANDSKAPSTYRELSES FÖRFARANDE I ETT ÄRENDE OM DYKFÖRBUD OCH DYKTILLSTÅND

Klaganden kritiserade Ålands landskapsstyrelses förfarande i ett ärende om tillämpning av landskapslagen om fredning av skeppsvrak (ÅFS 65/1974). Landskapsstyrelsen beslöt i juni 1995 att det råder dykförbud inom ett område om 500 x 500 meter runt vraket av s/s Skiftet. Vid handläggning av dyktillståndsärendena begränsade landskapsstyrelsen sedermera också dykning till vraket av s/s Hindenburg och m/s Gävle. Enligt klagandens åsikt saknade dykförbudet och begränsningarna laga grund.

BJO Jämskeläinen konstaterade följande som sitt ställningstagande.

Förbudet att dyka vid vraket av s/s Skiftet

Enligt 1 § 1 mom. i landskapslagen om fredning av skeppsvrak är ett i havet eller i vattendrag anträffat vrak av fartyg eller annan farkost fredat om det kan antas vara minst 100 år gammalt. I lagens 1 § 3 mom. föreskrivs att såvitt av denna lag ej annat följer, skall om vrak i tillämpliga delar gälla vad i landskapslagen om fornminnen (ÅFS 9/1965) är stadgat om fast fornlämning. Enligt 3 § 1 mom. i landskapslagen om fredning av skeppsvrak kan landskapsstyrelsen vid behov meddela särskilda föreskrifter för bevarande av fredat vrak. Enligt bestämmelsen kan sådana föreskrifter innefatta förbud mot dykning inom ett tillräckligt stort vattenområde kring vraket. Enligt lagens 3 § 2 mom. gäller för ett beslut som innefattar sådana föreskrifter vad därom är stadgat i 8 § i landskapslagen om fornminnen. I motiveringen till landskapslagen om fredning av skeppsvrak (landskapsstyrelsens framställning 25/1973-74 Lt. s. 4) konstateras att på sådana beslut skall tillämpas vad som stadgas i 8 § 2 mom. i landskapslagen om fornminnen. I det sistnämnda lagrummet föreskrivs om tillkännagivande av beslut (bl.a. om offentlig kungörelse).

Ålands landskapsstyrelse beslöt i juni 1995 att det inom ett på den bifogade kartan avgränsat område av 500 x 500 meter runt vraket av s/s Skiftet råder dykförbud i enlighet med 3 § i landskapslagen om fredning av skeppsvrak.

Av handlingarna framgick att passagerarfartyget s/s Skiftet förliste år 1916, dvs. för mindre än 100 år sedan. I sin utredning med anledning av klagomålet uppgav landskapsstyrelsen att intentionen med fredningen av området runt s/s Skiftet i själva verket var att fredsna en gravplats. Vid förlisningen omkom över 80 personer. I utredningen motiverade landskapsstyrelsen sitt beslut med en hänvisning till 1 § 3 mom. i landskapslagen om fredning av skeppsvrak, vari föreskrivs att såvitt av denna lag ej annat följer, skall om vrak i tillämpliga delar gälla vad i landskapslagen om fornminnen är stadgat om fast fornlämning. Fasta fornlämningar är fredade enligt lag. Enligt 2 § 1 mom. 6 punkten i landskapslagen om fornminnen anses som fornminne bl.a. forntida gravplatser, vilka inte finns på en begravningsplats som vårdas av en församling.

Landskapsstyrelsen uppgav att en öppen gravplats under vatten vid ett sjunket fartyg utgör ett särskilt beva-

randeproblem i förhållande till dykeriverksamhet. Enligt utredningen fann landskapsstyrelsen därför "behov av att meddela särskilda föreskrifter i form av ett dykningsförbud inom ett 500 x 500 meter stort område runt ss Skiftet med hänvisning till 3 § LL om Fredning av skeppsvrak. Lagparagrafen innehåller en hänvisning till 8 § i LL om fornminnen". Landskapsstyrelsen ansåg att vrakets ålder i det sammanhanget hade en underordnad betydelse.

BJO noterade att enligt 3 § 1 mom. i landskapslagen om fredning av skeppsvrak kan dykningsförbud utfärdas "för bevarande av fredat vrak". Fredade är enligt lagens 1 § 1 mom. endast vrak som kan antas vara minst 100 år gamla. Den i lagens 3 § 2 mom. ingående hänvisningen till 8 § i landskapslagen om fornminnen gäller enligt lagens förarbeten endast tillkännagivande av beslut. Med beaktande av motiveringen till landskapslagen om fredning av skeppsvrak förefaller det som om avsikten varit att landskapslagen om fornminnen också i andra avseenden i tillämpliga delar skall gälla endast vrak som är minst 100 år gamla.

Av nämnda anledning delade BJO inte landskapsstyrelsens uppfattning om tolkningen av landskapslagen om fredning av skeppsvrak. Eftersom s/s Skiftet inte var ett minst 100 år gammalt vrak kunde dykning på vraket och i dess omgivning enligt BJO:s uppfattning inte förbjudas i stöd av 3 § i landskapslagen om fredning av skeppsvrak. Vid bedömningen av dykförbudets laglighet var det skäl att beakta också vad som i 9 § i grundlagen föreskrivs om rörelsefriheten. Eftersom ett dykförbud innebär en begränsning av rörelsefriheten är det skäl att förhålla sig restriktivt till en utvidgad tolkning av 3 § i landskapslagen om fredning av skeppsvrak.

BJO ansåg att Ålands landskapsstyrelse förfor lagstridigt då den med stöd av 3 § i lagen om fredning av skeppsvrak beslöt förbjuda dykning vid vraket av s/s Skiftet och i dess omgivning.

Begränsningen av dykning vid vraken av s/s Hindenburg och m/s Gävle

Enligt 2 § i landskapslagen om fredning av skeppsvrak får dykning med användande av dykar- och grodmansutrustning eller annan därmed jämförbar utrustning, som omfattar behållare för dykarens försörjning med syrgas eller luft, i landskapet Åland ske endast med landskapssty-

relsens tillstånd och med iakttagande av stadgandena i denna lag eller i stöd av densamma utfärdade föreskrifter.

Den tyska isbrytaren s/s Hindenburg sjönk 1918. Vid förlisningen omkom två besättningsmän. Landskapsstyrelsen beslöt i april 1997 att eventuella framtida tillstånd för dykning vid vraket s/s Hindenburg skall åtföljas av sådana villkor och föreskrifter som krävs för att tillvarata de aktualiserade skyddsintressena. I april 1998 beslöt landskapsstyrelsen att begränsa antalet dykningar på vraket av s/s Hindenburg till 50 dykningar per år. Begränsningen skedde i praktiken genom de dyktillstånd som sedermera beviljades (t.ex. 12 dykningar/tillståndets giltighetstid).

Det svenska sjömåtningsfartyget m/s Gävle sjönk 1974. Ingen människa omkom vid förlisningen. Efter en begäran av vrakets ägare fattade landskapsstyrelsen i april 2000 ett beslut om att dykning tillåts endast med skriftligt samtycke av vrakets ägare. Landskapsstyrelsen beslöt sedermera i mars 2001 avslå det i klagomålet nämnda dykbolagets ansökan om dykning vid vraket av m/s Gävle med motiveringen att ansökan inte åtföljdes av ägarens samtycke.

I fråga om dessa begränsningar ansåg BJO att det i viss mån är tolkningsbart på vilka grunder dyktillstånd kan förvägras samt vilken typ av begränsande villkor som dyktillstånd kan förenas med. De begränsningar gällande vraken av s/s Hindenburg och m/s Gävle som avses i klagomålet är emellertid särskilt problematiska i det avseendet att vraken inte är 100 år gamla. I detta avseende förefaller begränsningarna inte motsvara syftet med landskapslagen om fredning av skeppsvrak, dvs. att skydda vrak som är minst 100 år gamla.

BJO uppmärksammade landskapsstyrelsen på att enligt hans uppfattning bör beslutsprövningen i dyktillståndsärendena i första hand baseras på sådana grunder som har samband med skyddet av fredade vrak. Därtill bör också beaktas bl.a. de i lagens 5 och 6 § uttryckligen nämnda förutsättningarna för beviljande av tillstånd, såsom sökandens förtrogenhet med dykning. Beslut om dyktillstånd och de föreskrifter som förenas med sådana beslut har betydelse också för den som en grundläggande fri- och rättighet tryggar rörelsefriheten.

Av ovannämnda skäl hade landskapsstyrelsen i dyktillståndsärendena som gällde vraken av s/s Hindenburg och m/s Gävle enligt BJO:s mening å ena sidan med fog kunnat fatta beslut som var positivare från sökandenas synpunkt. Vid bedömningen av landskapsstyrelsens för-

farande måste man å andra sidan beakta att landskapsstyrelsen till övriga delar hade tolkat landskapslagens bestämmelser om dyktillstånd på ett sätt som var relativt fördelaktigt för de företag som ordnar dykutfärder. Landskapsstyrelsen hade beviljat företagen s.k. kommersiella dyktillstånd, dvs. sådana gruppstillstånd som innebär att de personer som ingår i en grupp inte på förhand behövde individualiseras i ansökan. Ordalydelsen av 4 § i landskapslagen om fredning av skeppsvrak talar snarare för tolkningen att deltagarna skall namnges i ansökan. Dykningsverksamhet med kommersiella dyktillstånd kan åtminstone i princip medföra sådana olägenheter eller övervakningsproblem som eventuellt inte kunde förutses då lagen stiftades.

Åtgärder

BJO delgav Ålands landskapsstyrelse sin uppfattning om landskapsstyrelsens lagstridiga förfarande då den beslöt förbjuda dykning vid vraket av s/s Skiffet med stöd av 3 § i landskapslagen om fredning av skeppsvrak. Vidare uppmärksammade han landskapsstyrelsen på de överväganden han framfört om de grunder på vilka beslutsprövningen i dyktillståndsärendena bör baseras. BJO framställde också att Ålands landskapsstyrelse utreder om de tolkningskonflikter som hade förekommit föranleder åtgärder i syfte att ändra den ifrågavarande landskapslagstiftningen. Han bad landskapsstyrelsen senast 31.12.2003 underrätta honom om vilka åtgärder de ovan anförda synpunkterna eventuellt hade föranlett.

BJO Jämskeläinens beslut 20.12.2002, dnr 2235/4/00

Landskapsstyrelsen meddelade i sitt brev 14.2.2003 att den med hänvisning till BJO:s skrivelse har beslutat upphäva sitt tidigare beslut 14.6.1995 rörande fredning av s/s Skiffet.

Landskapsstyrelsen har vidare beslutat ge lagberedningen i uppdrag att föreslå ändringar i den nuvarande landskapslagen om fredning av skeppsvrak.

JORD- OCH SKOGS- BRUKSFÖRVALTNINGEN

Allmän översikt

Under denna rubrik statistikförs de ärenden som hör till jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde. Hit hör, utöver jord- och skogsbruksärendena, bl.a. fiske-, vilt-, och rennäringsärendena samt ärenden som gäller veterinärmedicin och lantmäteri. Enligt arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen behandlas jord- och skogsbruksärendena av BJO *Jääskeläinen*, med undantag för renskötselärendena som ankommer på BJO *Rautio*. Jord- och skogsbruksärendena har huvudsakligen föredragits av äldre justitieombudsmannasekreterare *Mirja Tamminen*.

Under verksamhetsåret avgjordes 54 klagomål som gällde jord- och skogsbruk. Av dessa ledde sex, dvs. ca 11 % till justitieombudsmannens klander eller till att justitieombudsmannen meddelade sin uppfattning i handledande syfte. Merparten av klagomålen gällde lantmäteriförrättningar. En del av dessa klagomål hade karaktären av ändringssökande och kunde sålunda inte leda till åtgärder från justitieombudsmannens sida.

I övrig fördelade sig klagomålen jämt mellan ärenden i denna grupp och gällde bl.a. jord- och skogsbruksministeriet, arbetskrafts- och näringscentralernas landsbygdsavdelningar samt kommunala veterinärmyndigheter och vägnämnder. I klagomålen var det bl.a. fråga om lantbruksstöd och veterinärvård.

Under verksamhetsåret avgjordes flera klagomål mot Forststyrelsen. I dessa fall gällde ställningstagandena också justitieombudsmannens tillsynsbehörighet som det inte alltid är lätt att definiera med avseende på Forststyrelsen, eftersom denna samtidigt verkar både som en myndighet och som ett affärsverk. I verksamhetsårets ställningstaganden var det i allmänhet fråga om innebörden av en god förvaltning. Myndigheterna uppmärksammades bl.a. på vikten av att ärenden behandlas utan dröjsmål samt omsorgsfullt.

Avgöranden

DRÖJSMÅL MED BEHANDLINGEN AV ANSÖKNINGAR OM LANTBRUKSSTÖD VID EN TE- CENTRAL

Klaganden kritiserade landsbygdsavdelningen vid Egentliga Finlands TE-central för att dess behandling av klagandens ansökningar om miljöspecialstöd för jordbruk varit bristfällig och tagit oskäligt lång tid i anspråk.

Besvärsnämnden för landsbygdsnäringsavdelningen returnerade två ansökningar om specialmiljöstöd vilka inlämnats till landsbygdsnäringsdistriktet år 1995 för ny behandling, eftersom landsbygdsnäringsdistriktet inte till alla delar hade avgjort ansökningarna. Landsbygdsnäringsdistriktet skulle dessutom komplettera motiveringarna till sitt ena beslut samt höra sökanden då det på nytt behandlade ärendena.

TE-centralen gav sina nya beslut ca 10 månader efter att ärendena hade returnerats. BJO *Jääskeläinen* ansåg att ärendena borde ha behandlats snabbare, med beaktande av de av besvärsnämnden för lantbygdsnäringsavdelningen konstaterade orsakerna till att ärendet returnerades. I sin bedömning av förfarandets klandervärdhet beaktade BJO emellertid att landsbygdsnäringsförvaltningens uppgifter undergick en avsevärd förändring i fråga om det materiella innehållet och förfarandena då Finland blev medlem i EU. I denna situation hade TE-centralens behandlingstider förlängts.

Miljöspecialstöden för år 1997 betalades till klaganden ca 5 månader efter TE-centralens beslut. Enligt vad TE-centralen uppgav var orsaken till den försenade utbetalningen vissa oklarheter i de uppgifter som utbetalningsprogrammet förutsatte. BJO ansåg att den försenade utbetalningen var otillfredsställande från klagandens synpunkt. Utgående från den utredning som BJO hade tillgång till kunde det emellertid inte påvisas att utbetalningen grundlöst hade fördröjts. Justitieombudsmannen var emellertid inte behörig att behandla klagandens krav på ersättning för den ränteförlust som dröjsmålet hade orsakat.

Klaganden överklagade TE-centralens nya beslut till besvärsnämnden för lantbygdsnäringsavdelningen. Besvärsnämnden returnerade det ena beslutet till TE-centralen för komplettering av motiveringen. TE-centralen kompletterade be-

slutsmotiveringen först ca 2,5 år efter att besvärsnämndens beslut hade vunnit laga kraft. TE-centralen uppgav att orsaken till dröjsmålet var ett mänskligt misstag. BJO ansåg att TE-centralens behandling hade tagit oskäligt lång tid i anspråk.

BJO ansåg också att TE-centralens beslut på klagandens ansökan om miljöspecialstöd för år 1998 borde ha sänts till klaganden snabbare. Beslutet postades ca en månad efter att det hade fattats. TE-centralen uppgav att postningen fördröjdes av de avslutande arbeten som beslutet förutsatte.

BJO meddelade landsbygdsavdelningen vid Egentliga Finlands TE-central sin uppfattning för kännedom samt uppmärksammade för framtiden landsbygdsavdelningen på vikten av snabbhet i alla behandlingsskeden av ärenden som gäller lantbruksstöd. BJO uppmärksammade dessutom landsbygdsavdelningen på att envar enligt grundlagen har rätt att bli hörd samt få ett motiverat beslut i sitt ärende.

BJO Jämskeläinenens beslut 31.5.2002, dnr 1069/4/99

DRÖJSMÅL MED BEHANDLINGEN AV ETT BESVÄRSÄRENDE VID EN TE-CENTRAL

Landsbygdsavdelningen vid Satakunta TE-central avgjorde ett besvärssärende som gällde ersättning för skördeskador först ca 3 år 5 månader efter att besvaren blivit anhängiga.

BJO Jämskeläinen ansåg att behandlingstiden var oskäligt lång. Den överskred avsevärt landsbygdsavdelningens genomsnittliga behandlingstid. Enligt TE-centralens utredning berodde den långa behandlingstiden på ett mänskligt misstag.

BJO uppmärksammade för framtiden landsbygdsavdelningen vid Satakunta TE-central på vikten av att besvärssärenden behandlas omsorgsfullt och utan dröjsmål.

BJO Jämskeläinenens beslut 29.11.2002, dnr 2773/4/01

MOTTAGNING AV STÖDANSÖKNINGAR OM LANTBRUKSSTÖD OCH ÖVERFÖRING TILL EN BEHÖRIG MYNDIGHET

Klagandena lämnade 30.3 och 16.4.1999 in sina ansökningar om finansieringsstöd för företagaverksamhet till lantbrukssekreteraren i Keuruu stad. Denne vidarebefordrade ansökningarna till landsbygdsavdelningen vid Mellersta Finlands TE-central, dit de anlände först 26.4.1999. TE-centralen förkastade klagandenas ansökningar om utbetalning av finansieringsstöd helt eller delvis på den grunden att de anskaffade anläggningarna hade kvitterats betalda 6.4 och 16.4.1999, dvs. innan de egentliga ansökningarna om finansieringsstöd hade inkommit till TE-centralen.

På blanketten för ansökan om finansieringsstöd och i dess ifyllningsanvisningar fanns vid den aktuella tidpunkten inget omnämnande om vilken myndighet som tog emot ansökningar. Av denna orsak hade lantbrukssekreteraren ansett att kommunens landsbygdsmyndighet kunde ta emot ansökningarna om finansieringsstöd. Enligt 24 § i statsrådets beslut om strukturpolitiskt programbaserat stöd för landsbygden skulle ansökningar om finansieringsstöd emellertid innan utvecklingsprojektet inleddes lämnas in till den TE-central inom vars område utvecklingsprojektet huvudsakligen skulle genomföras.

BJO Jämskeläinen ansåg att lantbrukssekreteraren borde ha anvisat klagandena att lämna in sina ansökningar om finansieringsstöd till TE-centralens landsbygdsavdelning. Lantbrukssekreteraren borde i varje fall i enlighet med 8 § i lagen om förvaltningsförfarande omedelbart ha sänt ansökningarna till TE-centralens landsbygdsavdelning.

BJO uppmärksammade Keuruu stads lantbrukssekreterare på vikten av omsorgsfullhet vid mottagande av ansökningar om lantbruksstöd.

BJO Jämskeläinenens beslut 20.12.2002, dnr 1892/4/00

EN KOMMUNAL VÄGSEKTIONS BEHANDLING AV ETT YRKANDE SOM GÄLLDE EN VÄGNÄMNDIS BESLUT

Klaganden hade sökt ändring i en vägnämnds beslut till vägsektionen vid Jockis kommuns tekniska nämnd. Efter som klaganden emellertid hade förbjudit behandling av ärendet vid vägnämndens förrättning ansåg vägsektionen att behandlingen av ärendet hade inställits.

BJO Jääskeläinen ansåg att vägsektionen borde ha fattat ett särskilt beslut om att behandlingen av ärendet förfallit samt underrättat klaganden om saken.

BJO meddelade för kännedom vägsektionen och dess sekreterare sin uppfattning.

BJO Jääskeläinens brev 29.11.2002, dnr 1738/4/00

ANLÄGGANDE AV SNÖSKOTERRUTTER

Föreningen Pirkanmaan Luonnonsuojeluupiiri ry kritiserade i sin skrivelse till justitieombudsmannen Forststyrelsens förfarande i ett ärende som gällde anläggande av s.k. snöskoterrutter. Enligt föreningen hade Forststyrelsen kringgått terrängtrafiklagen genom att på marker som den förvaltrade anlägga snöskoterrutter som till sin dimensionering motsvarade sådana snöskoterleder som avses i terrängtrafiklagen. Forststyrelsen sålde dygns- och säsongtillstånd som berättigade till användning av snöskoterrutterna. Föreningen ansåg att Forststyrelsen hade handlat i strid med terrängtrafiklagen och överskridit sin befogenhet då den beslutat anlägga snöskoterrutterna utan sådant förfarande som avses i terrängtrafiklagen. Enligt terrängtrafiklagen skall parterna höras, utlåtanden inhämtas och planen för snöskoterleden godkännas genom ett överklagbart beslut.

BJO Jääskeläinen anförde följande om lagligheten av Forststyrelsens beslut:

”Det har framförts tolkningar om att anläggandet av snöskoterleder utförmade regleras i terrängtrafiklagens 3 kap. och att det sålunda inte över huvud taget är tillåtet att anlägga snöskoterrutter med markägarens eller innehavarens tillstånd.

Enligt min uppfattning stöder förarbetena till terrängtrafiklagen inte en sådan tolkning. Även om ett syfte med terrängtrafiklagen är att snöskotrar skall köras på särskilt anlagda snöskoterleder, är det en vedertagen tolkning att det i terrängtrafiklagen avsedda planeringsförfarandet och anläggandet av officiella snöskoterleder inte är obligatoriskt. I så fall hade det förutsatts att en uttrycklig bestämmelse om saken tagits in i terrängtrafiklagen.

Forststyrelsen har sålunda inte överskridit sin behörighet eller i något annat avseende förfarit lagstridigt då den beslutat anlägga snöskoterrutter på sina marker.”

BJO anförde följande som sitt ställningstagande till praxisen att anlägga snöskoterrutter:

”Den gällande lagstiftningen har gjort det möjligt att anlägga snöskoterrutter, som i praktiken motsvarar officiella snöskoterleder, utan sådant förfarande som avses i terrängtrafiklagen, dvs. utan att medborgarna enligt lagen har någon möjlighet att delta i och påverka beslutsfattandet. Detta har varit förenat med problem närmast i fråga om enskilda företagens snöskoterrutter, inte i lika hög grad när det gäller Forststyrelsens snöskoterrutter. Enligt vad som utretts har Forststyrelsens snöskoterrutter redan länge planerats med beaktande av miljövärden, i samråd med bl.a. jord- och skogsbruksministeriet, miljöministeriet, de regionala miljöcentralerna, kommunerna och de lokala invånarna. Från Forststyrelsens sida har det emellertid varit fråga om frivillighet.

Utöver den bristfälliga regleringen av medbestämmande- och påverkansmöjligheterna är det också en brist att anläggandet av snöskoterrutter inte förutsätter överklagbara beslut.

Enligt grundlagens 20 § 2 mom. skall det allmänna verka för att alla har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. Enligt grundlagens 22 § skall det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Mot denna bakgrund anser jag att gällande lagstiftning och tolkningspraxis är problematiska.

För att få till stånd en ändring av den rådande situationen förutsätts lagstiftningsåtgärder. I det sammanhanget är det emellertid skäl att utreda vissa motsärande omständigheter som ärendet aktualiserar. Som exempel kan nämnas snöskoterledernas finansiering, ansvaret för byggande och underhåll av lederna, tryggheten av de lokala invånarnas samt natur- och turismnäringarnas behov

samt frågan om i vilken utsträckning det är skäl att ge existerande snöskoterrutter officiell status. Det ankommer inte på justitieombudsmannen att avgöra i vilken riktning lagstiftningen skall utvecklas och vilka omständigheter som skall prioriteras. Denna fråga ankommer på det samhälleliga beslutsfattandet.”

BJO underrättade för kännedom miljöministeriet samt jord- och skogsbruksministeriet om de ovan anförda synpunkterna.

BJO Jämskeläinens brev 15.11.2002, dnr 1839/4/01

SPRÅKÄRENDEN

Allmän översikt

Sedan år 1998 har i justitieombudsmannens verksamhetsberättelse ingått ett kapitel om s.k. språkklagomål. Sedan år 2001 har klagomål om minoritetsrättigheter statistiskt förts separat i justitieombudsmannens verksamhet.

Som språkärenden klassificeras i berättelsen ärenden som gäller den i grundlagens 17 § tryggade rätten att använda sitt eget språk, det allmännas skyldighet att tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder samt över huvud taget tryggheten av språkliga rättigheter.

Enligt arbetsordningen för justitieombudsmannens kansli ankom ärenden som gäller språklagstiftning och språkliga rättigheter på JO *Paunio* under årets första månader och räknat från 1.4.2002 på BJO *Rautio*. Huvudföredragande i dessa ärenden har varit äldre justitieombudsmannasekreterare *Henrik Åström* och räknat från 1.1.2002 justitieombudsmannasekreterare *Janina Groop-Bondestam*.

Laglighetsövervakningen när det gäller språkärenden baserar sig huvudsakligen på prövning av enskilda klagomål. I dessa är det i allmänhet fråga om påstådda brister i servicen och informationen på det egna språket, vanligen om bristfällig svenskspråkig service. De språkliga rättigheterna återkommer oftast då ett klagomål huvudsakligen avser ett språkärende. Frågan om vilket språk myndigheterna använder i sin verksamhet kan också ha samband med ett klagomål som gäller en större helhet, vilket innebär att språkfrågan behandlas som en del av huvudärendet.

Under verksamhetsåret anhängiggjordes vid justitieombudsmannens kansli 26 ärenden som klassificerades som språkklagomål. Under året avgjordes 14 språkklagomål av vilka tre ledde till s.k. åtgärdsavgöranden, vilket i dessa fall innebar att justitieombudsmannen delgav sin uppfattning. Avgörandena gällde ett kommunalt patientombuds kundbetjäning, en polisinsättnings telefonservice samt Banförvaltningscentralens information om temporära trafikarrangemang.

De övriga avgjorda klagomålen gällde bl.a. finsk- och svenskspråkiga beväringars möjligheter att bli antagna

till försvarets specialtrupper, arbetskraftsmyndigheternas svenskspråkiga service, möjligheterna att få grundläggande utbildning på sitt modersmål (franska och ryska) samt ett miljötillståndsverks svenskspråkiga service.

Under verksamhetsåret avlät regeringen en proposition med förslag till ny språklag och lagstiftning som har samband med den (RP 92/2002 rd.). Riksdagen godkände propositionen i februari 2003. Utrikesministeriet beredde den andra periodiska rapporten om verkställighet av den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk. Undervisningsministeriet hade tillsatt en språkexaminationsarbetsgrupp som gav sitt betänkande. Sametinget hade tillsatt en arbetsgrupp som överlämnade sitt betänkande om en ny samiska språklag till justitieministeriet. BJO Rautio gav utlåtanden till respektive ministerier om dessa tre ärenden.

Inspektionsverksamhet

Under verksamhetsåret ordnades inte endast inspektioner som gällde språkliga rättigheter. Särskilt i samband med fängelseinspektionerna uppmärksammades beredskapen att ge svenskspråklig service samt beredskapen att i tillräcklig utsträckning informera och kommunicera med fångarna också på andra språk än finska och svenska.

Även under övriga inspektioner uppmärksammas i regel rätten att använda sitt eget språk och få service på det. Laglighetsövervakningen omfattar patienternas och klienternas rättigheter i dessa avseenden framförallt inom den psykiatriska specialistsjukvården, vid socialvårdsinrättningarna samt hos myndigheterna och fängelseanstalterna.

Utlåtanden

DEN ANDRA PERIODISKA RAPPORTEN OM VERKSTÄLLIGHETEN AV DEN EUROPEISKA STADGAN OM LANDSELS- ELLER MINORITETSSPRÅK

Utrikesministeriet bad riksdagens justitieombudsman ge ett utlåtande för den andra periodiska rapporten om den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk.

BJO Rautio konstaterade bl.a. följande i sitt utlåtande.

Den av Europarådet godkända stadgan trädde såväl internationellt som för Finlands del i kraft 1.3.1998. Syftet med stadgan är att säkerställa att minoritetsspråk tillåts i utbildningen och massmedierna, hos förvaltnings- och rättsmyndigheterna, i det ekonomiska livet och samhällslivet samt i kulturella sammanhang. Stadgans ikraftträdande har inte ansetts förutsätta några ändringar i Finlands lagstiftning. Stadgan har satts i kraft i Finland genom en förordning (149/1998) som fastställer vad Finland förbinder sig till.

Stadgans direkta inomstatliga betydelse är inte särskilt dramatisk med beaktande av att de nationella minoriteterna i Finlands rättsförhållanden i allmänhet garanteras ett bättre skydd än stadgan förutsätter. Enligt stadgan är emellertid skyddet av minoriteternas rättigheter en viktig del av det europeiska systemet för mänskliga rättigheter. I detta avseende är stadgan otvivelaktigt ägnad att indirekt framhåva minoritetsrättigheternas ställning också i Finlands förhållanden.

Det kanske synligaste problemområdet när det gäller språkliga minoritetsrättigheter har i justitieombudsmannens verksamhet hittills varit det svenska språkets ställning, särskilt med avseende på tillämpningen av språklagen. Den iakttagelsen har kunnat göras att det svenska språkets ställning förefaller vara tryggad på lagstiftningsnivån men att det finns en klyfta mellan lagen och verkligheten.

BJO Rautios brev till utrikesministeriet 11.9.2002, dnr 1608/5/02

SPRÅKEXAMENSARBETSGRUPPENS PROMEMORIA

Undervisningsministeriet bad riksdagens justitieombudsman ge ett utlåtande om språkexaminationsarbetsgruppens promemoria, med avseende på förnyandet av statsförvaltningens språkexaminationsystem (Opetusministeriön työryhmiä muistioita 25:2002). Arbetsgruppens uppdrag var att bereda förslag till bestämmelser om statsförvaltningens språkexamina, med beaktande av de synpunkter som framförts i språklagskommitténs betänkande (KB 2001:3) samt den vid justitieministeriet beredda proportionen med förslag till ny språklag och lagstiftning som har samband med den (särskilt lagen om den språkkunskap som

krävs av offentligt anställda). I promemorian ingår bl.a. arbetsgruppens förslag till en ny språkexaminationsförordning samt förslag till utvecklande av statsförvaltningens språkexaminationsystem.

BJO Rautio konstaterade i sitt utlåtande bl.a. följande om arbetsgruppens promemoria.

Arbetsgruppen har föreslagit att de nuvarande språkexaminationsystemen förtydligas bl.a. så att det blir möjligt att genom en förnyad språkexamen separat ådagalägga muntliga kunskaper, skriftliga kunskaper och språkförståelse. Muntliga språkkunskaper innebär förmåga att förstå och tala ett språk, skriftliga kunskaper innebär förmåga att förstå skriven text och skriva språket medan språkförståelse innebär förmåga att förstå tal och text på språket i fråga. Genom den föreslagna lagen om den språkkunskap som krävs av offentligt anställda samt de därtill anslutna statsrådsförordningarna om ådagaläggande av kunskaper i finska och svenska inom statsförvaltningen upphävs lagen från 1922 angående den språkkunskap, som skall av statstjänsteman fordras (149/1922).

Utgående från de klagomål som inkommit till justitieombudsmannen kan inte göras några iakttagelser som skulle ge anledning att föreslå ändringar i promemorians lagförslag.

Avsikten med det reviderande språkexaminationsystemet är framförallt att uppnå och trygga en situation där de kunskaper som en individ ådagalägger i en språkexamen motsvarar hans eller hennes faktiska språkkunskaper. I detta avseende är den föreslagna revideringen av språkexaminationsystemet ett steg i rätt riktning. Det är uppenbart att en mera detaljerad bedömning ger en bättre grund för betygsättning av språkkunskapernas olika delområden.

I 15 § i den föreslagna lagen om den språkkunskap som krävs av offentligt anställda föreskrivs om examinandens rättsskydd. BJO föreslog att man vid den fortsatta beredningen av ärendet ytterligare överväger möjligheten att i den föreslagna lagen eller i en förordning ta in en bestämmelse om examinandens rätt att få veta hur bedömningsgrunderna har tillämpats på hans eller hennes examensprov. En sådan bestämmelse finns i universitetsförordningens (115/1998) 16 § där det föreskrivs om studieprestationer och rätt till information.

BJO Rautios brev till undervisningsministeriet 11.9.2002, dnr 1627/5/02

SAMETINGETS FÖRSLAG TILL NY SAMISK SPRÅKLAG

Justitieministeriet bad riksdagens justitieombudsman ge ett utlåtande om sametingets förslag till ny samisk språklag. Sametinget tillsatte år 1997 en arbetsgrupp med uppgift att i propositionsform avfatta ett förslag till en samisk språklag, som bättre än den gällande lagen tryggar samernas grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter i språkligt hänseende. Arbetsgruppen föreslog att det stiftas en samisk språklag som ersätter lagen 8.3.1991 om användning av samiska hos myndigheter (516/1991).

De största olägenheterna beror enligt arbetsgruppens promemoria för närvarande på att det råder en konflikt mellan å ena sidan lagen om användning av samiska hos myndigheter och å andra sidan det praktiska livet. Konflikten leder till att lagens syfte inte uppnås. Avsikten med förslaget är framförallt att samernas rätt att använda sitt eget språk i officiella sammanhang skall förverkligas också i praktiken. Därför föreslår arbetsgruppen att myndigheterna i sin verksamhet på eget initiativ skall se till att de samisktalandes språkliga rättigheter förverkligas i praktiken. Inom samernas hembygdsområde skall samiska och finska enligt förslaget vara jämställda språk som används i kommunala och statliga ämbetsverk samt på andra verksamhetsställen inom samernas hembygdsområde samt i sametinget.

Enligt grundlagens 17 § 2 mom. har samerna såsom urfolk samt romerna och andra grupper rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Enligt grundlagens 22 § skall det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

BJO Rautio konstaterade att även om antalet klagomål inte ger vid handen att samiskans ställning är särskilt problematisk finns det ingen anledning att bortse från de i betänkandets motivering framförda bedömningarna av de praktiska problemen när det gäller användningen av samiska. Han ansåg det vara viktigt att samiskans ställning tryggas och förstärks, för att samernas kultur skall kunna upprätthållas och utvecklas. Förslaget till samisk språklag är viktigt och värt att understöda också med beaktande av de förpliktelser som följer av grundlagens 17 § 2 mom. och 22 §. Det är viktigt att de samisktalande har möjlighet att använda sitt eget språk i vardagslivet, också hos myndigheterna.

BJO konstaterade vidare att även om den gällande lagen uppfyller minimikraven i Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter (FördrS 1/1998 och 2/1998) samt den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (FördrS 23/1998) rekommenderade Europarådets ministerkommitté, som övervakar verkställigheten av språkstadgan, i sin rapport 19.9.2001 bl.a. att Finlands regering främjar användningen av samiska hos rätts- och förvaltningsmyndigheterna inom samernas hembygdsområde, t.ex. genom att förbättra myndigheters kunskaper i samiska.

Tillsyn över lagens efterlevnad och sambandet med förslaget till ny språklag

Tillsynen över att den samiska språklagen efterlevs är enligt förslaget varje myndighets angelägenhet. Förslaget innebär ingen förändring i de högsta laglighetsövervakarnas uppgifter. Sametinget skall följa efterlevnaden av lagen.

BJO uppmärksammade den omständigheten att enligt 36 § i förslaget till ny språklag (RP 92/2002 rd.) skall justitieministeriet följa verkställigheten och tillämpningen av lagen. Enligt lagförslaget 37 § skall statsrådet varje valperiod till riksdagen överlämna en berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen. I berättelsen skall utöver finska och svenska behandlas åtminstone samiska, romani och teckenspråk. Eftersom den föreslagna samiska språklagen står i nära samband med förslaget till ny språklag, anser BJO det vara motiverat att propositionerna behandlas enligt samma tidtabell och att de träder i kraft samtidigt.

Social- och hälsovårdstjänster

Lagförslaget 34 § innehåller en hänvisning till tre speciallagar inom social- och hälsovårdens område, dvs. lagen om patientens ställning och rättigheter (785/1992), lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (812/2000) samt socialvårdslagen (710/1982). Enligt arbetsgruppens förslag måste dessa hänvisningar anses vara nödvändiga eftersom arbetsgruppen har fått uppgifter om att de språkliga rättigheterna inom socialvården samt hälso- och sjukvården har blivit bristfälligt tillgodosedda. Enligt arbetsgruppens uppfattning finns det

emellertid inget behov att i lagen ta in särskilda bestämmelser som garanterar rätten att använda samiska i de situationer som avses ovan, eftersom rätten till social- och hälsovårdstjänster på det egna språket tryggas enligt lagförslagets 7 och 16 §.

BJO anser att hänvisningsbestämmelsen i 34 § i arbetsgruppens förslag till samisk språklag innebär att rätten till social- och hälsovårdstjänster på det egna språket så som avses i lagens 5 § begränsas till det s.k. hembygdsområdet. Enligt lagstiftningen om patienternas och klienternas rättigheter inom social- och hälsovården skall å andra sidan deras modersmål beaktas vid vården och behandlingen. Denna lagstiftning skall gälla i hela landet, även privata serviceproducenter. Av denna anledning anför BJO att det torde vara nödvändigt att i lagen särskilt föreskriva om myndigheternas skyldighet att anordna dessa serviceformer för att det skall vara möjligt att trygga också samebefolkningens rätt till social- och hälsovårdstjänster på sitt eget språk.

Ändring av den nordiska språkkonventionen

Enligt uppgift från justitieministeriet bereder Nordiska ministerrådets sekretariat som bäst en sådan ändring av den nordiska språkkonventionen att denna utsträcks till att gälla bl.a. samiska. Detta skulle betyda att en nordisk medborgare som bor inom konventionens tillämpningsområde skall få rätt att i de situationer som anges i konventionen använda sitt eget språk, bl.a. samiska, då han eller hon vistas i en annan konventionsstat samt att få tolktjänster. Avsikten är att göra ändringar också i den nordiska konventionen om social trygghet. BJO ansåg att de ändringar som eventuellt görs i den nordiska språkkonventionen bör beaktas vid beredningen av samiska språklagen.

BJO Rautios brev till justitieministeriet 16.5.2002, dnr 550/5/02

Avgöranden

ETT PATIENTOMBUDSMANS KUNDBETJÄNING PÅ SVENSKA

Klaganden kritiserade den bristfälliga betjäning på svenska som han fått av Esbo stads patientombudsman.

JO Paunio ansåg i sitt avgörande att klagomålet inte föranledde andra åtgärder än att staden uppmärksammades på att syftet med grundlagen och språklagen är dels att uppnå formell jämlikhet mellan landets finsk- och svenskspråkiga befolkning, dels att den finsk- och svenskspråkiga befolkningen i praktiken skall bemötas jämlikt. Stadens patientombudsman hade inte tillräckliga språkkunskaper för att kunna sköta sina tjänsteuppgifter på svenska. Av utredningen framgick att Esbo stad sedermera hade inrättat en ny social-/patientombudsmanstjänst samt att den nya tjänsteinnehavaren behärskade svenska i enlighet med tjänstens behörighetsvillkor.

JO Paunios beslut 26.3.2002, dnr 2600/4/00

EN POLISINRÄTTNINGS TELEFONSERVICE PÅ SVENSKA

I ett klagomål påtalades Esbo polisinsrättnings bristfälliga kundbetjäning på svenska.

BJO Rautio ansåg i sitt avgörande att klagomålet inte föranledde andra åtgärder än att Esbo polisinsrättning uppmärksammades på att syftet med grundlagen och språklagen dels är att uppnå formell jämlikhet mellan landets finsk- och svenskspråkiga befolkning, dels att den finsk- och svenskspråkiga befolkningen i praktiken skall bemötas jämlikt. Av utredningen framgick att det hade uppstått ett missförstånd då klagandens telefonsamtal flyttades över till en tjänsteman som kunde svenska. På grund av missförståndet bröts samtalet. Esbo härads polisinsrättning uppgav att den har för avsikt att utveckla sin verksamhet och trygga häradets svenskspråkiga befolknings rätt att bli betjänad på svenska.

BJO Rautios beslut 29.5.2002, dnr 2870/4/00

SVENSKSPRÅKIG INFORMATION OM BANARBETEN

BJO Rautio uppmärksammade Banförvaltningscentralen på serviceproducerande statsbolags skyldighet att iaktta språklagens 17 b § i sin information om tillfälliga trafikarrangemang. Vid bedömningen av Banförvaltningscentralens skyldighet att erbjuda service och informera på finska och svenska skall proportionalitetsprincipen iakttas. Bolaget är skyldigt att betjäna allmänheten och informera på finska och svenska, om detta inte är onödigt eller enligt en helhetsbedömning oskäligt från bolagets synpunkt. Dels måste man beakta hur betydande verksamheten är från medborgarnas synpunkt och dels bedöma vad som skäligen kan krävas av bolaget. Banförvaltningscentralen uppgav i sin utredning att man beslutat använda endast finskspråkiga informationsskyltar, med hänsyn till skyltarnas användningsbehov och läsbarhet. Enligt utredningen är det svårt att bedöma om den i språklagen nämnda proportionalitetsprincipen alltid och till alla delar iakttas när allmänheten betjänas och informeras.

Avgörandet refereras utförligare på s. 211.

BJO Rautios beslut 18.10.2002, dnr 588/4/99

ÖVRIGA ÄRENDEN

Utlåtanden

TRYGGANDE AV ETNISK JÄMLIKHET

JO Paunio gav arbetsministeriet ett utlåtande om ett utkast till en proposition med förslag till lag om tryggnad av jämlikhet samt till lag om ändring av lagen om minoritetsombudsmannen. Propositionen har samband med att rådets direktiv (2000/43/EG) sätts i kraft nationellt.

JO ansåg det vara ett viktigt steg i arbetet mot rasism och diskriminering att direktivet sätts i kraft. Särskilt positivt ansåg hon det vara att den föreslagna lagen på ett målinriktat och planmässigt sätt syftar till att främja jämlikheten i myndigheternas verksamhet. I sitt utlåtande konstaterade hon dessutom bl.a. följande.

Lagförslaget om tryggnad av etnisk jämlikhet förbjuder direkt och indirekt diskriminering på grund av etniskt ursprung. Direktivets definition av begreppet diskriminering omfattar inte diskriminering på grund av religion. Med beaktande av att det ofta finns ett klart samband mellan etniskt ursprung och religion kan det vara skäl att i propositionen ännu mera detaljerat granska frågan om hur lagförslaget förhåller sig till indirekt eller direkt diskriminering på grund av religion. Detta vore viktigt av den anledningen att religionen kan vara en grund för diskriminering också då den inte har samband med ett etniskt ursprung som avviker från majoritetsbefolkningens. Riksdagens justitieombudsman har prövat t.ex. ett klagomål vari påstods att det stred mot kravet på ett jämlikt bemötande att befria Jehovas vittnen från värnplikt på grund av deras religion.

JO ansåg det vara bra att direktivet omfattar också den privata sektorn, som t.ex. justitieombudsmannens befogenheter inte sträcker sig till. Direktivets tillämpningsområde omfattar å andra sidan inte t.ex. frågor som har samband med medborgarskap eller tillämpning av utlänningslagen. Till justitieombudsmannen inkommer ofta klagomål som gäller sådana frågor. I dessa klagomål framförs påståenden om diskriminering bl.a. på grund av etniskt ursprung. I propositionen kunde sålunda framhållas justitiekanslerns och justitieombudsmannens roll när det gäller diskrimineringspåståenden i sammanhang som inte hör till direktivets tillämpningsområde.

Utgående från sina erfarenheter inom laglighetsövervakningen ställde sig JO positiv till de på direktivet baserade bestämmelserna om bevisbördan.

I propositionsutkastet konstateras att justitieombudsmannen och justitiekanslern inte med anledning av ett klagomål som gäller diskriminering kan ändra ett förfarande som har konstaterats vara diskriminerande. Detta påstående ger enligt JO:s uppfattning inte en korrekt bild av justitieombudsmannens möjligheter att ingripa i missförhållanden som hon konstaterat samt att ingripa i myndighetsförfaranden som är problematiska t.ex. från människorättssynpunkt.

Enligt 10 § i lagen om riksdagens justitieombudsman kan justitieombudsmannen t.ex. med anledning av ett klagomål som gäller diskriminering ge vederbörande en anmärkning för framtiden. Hon kan också delge en övervakad sin uppfattning om det förfarande som lagen kräver eller uppmärksamgöra den övervakade på de krav som god förvaltningssed ställer eller på synpunkter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. Genom dessa åtgärder kan justitieombudsmannen, i förening med sin åtalsrätt, påverka myndigheternas förfarande.

Slutligen underströk JO att justitieombudsmannen enligt grundlagens 109 § vid utövningen av sitt ämbete övervakar att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. I grundlagens 6 § förbjuds diskriminering bl.a. på grund av ursprung och religion. En viktig del av justitieombudsmannens laglighetsövervakning är sålunda att bekämpa diskriminering och värna om minoriteters (t.ex. samers och romers) rättigheter.

Justitieombudsmannen övervakar att diskrimineringsförbudet iakttas framförallt genom att behandla klagomål samt genom att inspektera slutna anstalter. Justitieombudsmannen kan också på eget initiativ behandla ärenden som hör till laglighetsövervakningen. Det är emellertid skäl att komma ihåg att justitieombudsmannens laglighetsövervakning omfattar endast myndigheternas verksamhet och skötseln av offentliga uppgifter. Att bekämpa all diskriminering i samhället är naturligtvis en större fråga.

JO Paunios brev till arbetsministeriet 30.9.2002, dnr 2204/5/02

Avgöranden

BESVÄRSRÄTTEN DÅ EN TJÄNSTETILLSÄTTNING FÖRFALLIT

Klagandena kritiserade Lappo domkapitel för att domkapitlet grundlöst hade vägrat uppföra en sökande på valförslag då en kyrkoherdetjänst skulle tillsättas i Teuva församling hösten 1999.

JO Paunio ansåg med hänvisning till den utredning som inhämtats i ärendet att domkapitlet i Lappo stift hade behandlat och avgjort valförslagsärendet inom ramen för sin lagenliga prövningsrätt. I ärendet hade inte framkommit någonting som tydde på att domkapitlet överskridit eller missbrukat sin prövningsrätt eller förfarit lagstridigt i något annat avseende.

Domkapitlet hade enligt utredningen beslutat låta tillsättningen av kyrkoherdetjänsten i Teuva församling förfalla och omedelbart på nytt förklara tjänsten ledig att sökas. Eftersom ett beslut av detta slag enligt kyrkoordningen inte kan överklagas bad JO kyrkostyrelsen ge ett utlåtande uttryckligen om huruvida kyrkolagens och kyrkoordningens bestämmelser om valförslag, om de förutsättningar under vilka tillsättningen av en tjänst förfaller, om rättelseförfarande och om begränsning av besvärsrätten ger tillräckliga garantier för att en sökande på det sätt som avses i grundlagens 21 § kan få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller vid något annat oavhängigt rättskipningsorgan.

Enligt kyrkostyrelsens utlåtande kan domkapitlets bedömning som leder till att en tillsättning förfaller inte hänskjutas till något oavhängigt rättskipningsorgan för behandling. Kyrkoordningens besvärsförbud måste enligt kyrkostyrelsens åsikt i detta avseende anses strida mot grundlagens 21 §.

Även om JO inte ansåg domkapitlets förfarande vara lagstridigt ansåg hon det med tanke på den persons rätts-säkerhet som sökt kyrkoherdetjänsten inte vara tillfredsställande att sökanden efter att tillsättningen förfallit inte i något skede kunde få det beslut behandlat vid något oavhängigt rättskipningsorgan, varmed domkapitlet konstaterade att sökanden saknade förutsättningar att sköta kyrkoherdetjänsten. Kyrkoordningens 23 kap. 1 § 2 mom. enligt vilket ändring i ett beslut som innebär att en tillsättning förfaller inte får sökas genom besvär, beaktade enligt

JO:s åsikt inte i tillräcklig utsträckning sökandenas rätts-säkerhet. JO ansåg att bestämmelsen eventuellt stred mot grundlagens 21 §.

JO hänvisade till att kyrkostyrelsen i sitt utlåtande uppgav att avsikten var att i samband med en totalrevidering av det kyrkliga rättskipningssystemet justera bestämmelserna om begränsning av besvärsrätten så att de stämmer överens med grundlagens 21 §. Eftersom den kyrkliga lagstiftningens bestämmelser om begränsning av besvärsrätten enligt vad som utretts kommer att bli vederbörligen reviderade nöjde sig JO med att uppmärksamma kyrkostyrelsen på de synpunkter som hon framför ovan.

JO Paunios beslut 22.4.2002, dnr 1045/4/00

FAMILJELIVET SKALL RESPEKTERAS NÄR EN INTRESSEBEVAKARE FÖRORDNAS

JO Paunio prövade på eget initiativ om en stads myndigheter och en magistrat hade handlat lagenligt och korrekt i ett ärende som gällde förordnande av en intressebevakare för en äldre person (nedan personen).

Personen (född 1926) flyttade år 1999 på rekommendation av stadens äldreomsorg till ett grupphem för dementa. Grupphemmet upprätthölls av en förening. Personens anhöriga samt grupphemmet och staden kunde emellertid inte enas om vårdavgifterna. En socialarbetare sände 3.5.2000 ett meddelande till magistraten om att personen behövde en intressebevakare. Enligt anmälan användes personens penningmedel inte för att trygga hans vård. På ansökan av magistraten förordnade tingsrätten 8.5.2000 stadens allmänna intressebevakare till interimistisk intressebevakare.

Personens anhöriga underrättades inte om åtgärderna. Magistraten underrättade hans maka först 23.5.2000, då hon också bereddes tillfälle att bli hörd. Orsaken till att hon hördes var att det utreddes om personen var i behov av fortgående intressebevakning. Makan hade emellertid hört att en interimistisk intressebevakare förordnats redan då hon i samband med ett bankbesök upplystes om att hon inte hade någon rätt att få uppgifter om sin makes ekonomiska angelägenheter.

JO Paunio konstaterade i sitt avgörande att det i lagstiftningen om förmyndarärenden inte finns några bestäm-

melser om myndigheternas kontakter med de anhöriga till en person för vilken har förordnats en intressebevakare, med undantag för vad som i 73 § 2 mom. föreskrivs om att maken skall beredas tillfälle att bli hörd. Enligt lagens 79 § kan emellertid en interimistisk intressebevakare förordnas utan att den vars intresse skall bevakas eller dennes anhöriga blir hörda, om ärendet inte tål dröjsmål. I det aktuella fallet hade tingsrätten ansett att ärendet var brådskande.

Vid bedömningen av förfarandet är det emellertid skäl att utöver de ovan nämnda bestämmelserna i lagen om förmyndarverksamhet beakta också de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna ställer.

Enligt grundlagens 21 § 2 mom. skall offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning tryggas genom lag. Även om denna grundlagsbestämmelse i första hand riktar sig till lagstiftaren anser JO att myndigheterna i sin verksamhet skall välja sådana tillvägagångssätt som på bästa möjliga sätt främjar medborgarnas rätt till en god förvaltning. Enligt JO:s uppfattning hör det till en god förvaltning att myndigheternas verksamhet är så öppen och

genomskinlig som möjligt. Härav följer att åtgärder inte utan särskilt skäl skall vidtas utan parternas vetskap.

Enligt artikel 8 i Europarådets människorättskonvention har envar rätt att åtnjuta respekt för sitt familjeliv. Denna rätt skyddas också i grundlagens 10 §. JO konstaterade att skyddet av familjelivet som en grundläggande fri- och rättighet samt mänsklig rättighet bl.a. innebär att myndigheterna skall välja förfaranden som på bästa möjliga sätt beaktar den speciella relation som råder mellan medlemmarna i en familj. Respekten för familjelivet kan sålunda förutsätta att myndigheterna underrättar de anhöriga till en person som saknar handlingsförmåga om betydande åtgärder som berör honom. Enligt JO:s åsikt var ansökan om en intressebevakare en sådan betydande åtgärd.

JO meddelade för kännedom socialarbetaren och magistraten sin uppfattning att en god förvaltning och respekten för familjelivet hade förutsatt att de anhöriga underrättades om att en ansökan om en interimistisk intressebevakare lämnats in. Enligt JO:s uppfattning borde stadens allmänna intressebevakare ha tagit reda på om personens anhöriga kände till att en intressebevakare förordnades och vid behov underrättat dem om saken.

JO Paunios beslut 4.11.2002, dnr 1429/2/00

Bilagor

BILAGA 1

Bestämmelser i Finlands grundlag gällande justitieombudsmannen

(11.6.1999/731)

38 §

Riksdagens justitieombudsman

Riksdagen väljer för en mandattid på fyra år en justitieombudsman samt två biträdande justitieombudsmän, som skall ha utmärkta lagkunskaper. Angående de biträdande justitieombudsmännen gäller i tillämpliga delar vad som bestäms om justitieombudsmannen.

Riksdagen kan, efter att ha inhämtat grundlagsutskottets ställningstagande, av synnerligen vägande skäl befria justitieombudsmannen från uppdraget före mandattidens utgång. Beslutet skall fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

48 §

Ministrarnas samt justitieombudsmannens och justitiekanslerns rätt att närvara

Ministrarna har rätt att närvara och delta i debatten i plenum även om de inte är riksdagsledamöter. En minister kan inte vara medlem i ett riksdagsutskott. En minister som enligt 59 § sköter republikens presidents uppgifter får inte samtidigt delta i riksdagsarbetet.

Riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet får vara närvarande och delta i debatten i plenum när deras egna berättelser eller andra ärenden som väckts på deras initiativ behandlas.

109 §

Justitieombudsmannens uppgifter

Justitieombudsmannen skall övervaka att domstolarna 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.

Justitieombudsmannen ger årligen till riksdagen en berättelse om sin verksamhet om rättskipningens tillstånd och om de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat.

110 §

Justitiekanslerns och justitieombudsmannens åtalsrätt och fördelningen av uppgifter mellan dem

Beslut om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd fattas av justitiekanslern eller justitieombudsmannen. Dessa kan utföra åtal eller förordna att åtal skall väckas också i andra ärenden som omfattas av deras laglighetskontroll.

Bestämmelser om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen kan utfärdas genom lag, dock så att ingenderas behörighet i fråga om laglighetskontrollen får begränsas.

111 §

Justitiekanslerns och justitieombudsmannens rätt att få upplysningar

Justitiekanslern och justitieombudsmannen har rätt att av myndigheterna och av andra som söker offentliga uppdrag få de upplysningar som de behöver för sin laglighetskontroll.

Justitiekanslern skall vara närvarande vid statsrådets sammanträden och vid föredragning för republikens president i statsrådet. Justitieombudsmannen har rätt att vara närvarande vid dessa sammanträden och föredragningar.

112 §

Laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder

Om justitiekanslern finner att lagligheten av ett beslut eller en åtgärd av statsrådet eller en minister eller republikens president ger anledning till anmärkning, skall justitiekanslern framställa en motiverad anmärkning. Om den lämnas obeaktad, skall justitiekanslern låta anteckna sin ståndpunkt i statsrådets protokoll och vid behov vidta andra åtgärder. Också justitieombudsmannen har motsvarande rätt att framställa anmärkning och vidta andra åtgärder.

Om ett beslut av presidenten är lagstridigt, skall statsrådet efter att ha fått yttrande av justitiekanslern meddela att beslutet inte kan verkställas och föreslå presidenten att beslutet ändras eller återtas.

113 §

Presidentens straffrättsliga ansvar

Om justitiekanslern, justitieombudsmannen eller statsrådet anser att republikens president har gjort sig skyldig till landsförräderibrott, högförräderibrott eller brott mot mänskligheten, skall detta meddelas riksdagen. Om riksdagen då med tre fjärdedelar av de avgivna rösterna beslutar att åtal skall väckas, skall riksåklagaren utföra åtal vid riksätten och presidenten under tiden avhålla sig från ämbetsutövning. I andra fall får åtal inte väckas mot presidenten med anledning av en ämbetsåtgärd.

114 §

Åtal mot minister

Åtal mot en medlem av statsrådet för lagstridigt förfarande i ämbetet behandlas i riksätten enligt vad som närmare bestäms genom lag.

Beslut om väckande av åtal fattas av riksdagen sedan grundlagsutskottet tagit ställning till lagligheten av en ministers ämbetsåtgärd. Före beslutet skall riksdagen bereda medlemmen av statsrådet tillfälle att avge förklaring. När utskottet behandlar ärendet skall utskottet vara fulltaligt.

Åtal mot en medlem av statsrådet utförs av riksåklagaren.

117 §

Justitiekanslerns och justitieombudsmannens juridiska ansvar

Angående undersökning av lagligheten av justitiekanslerns och justitieombudsmannens ämbetsåtgärder, väckande av åtal mot justitiekanslern och justitieombudsmannen för lagstridigt förfarande i tjänsteutövning samt behandlingen av sådana åtal gäller vad som i 114 och 115 § sägs om medlemmarna i statsrådet.

Lag om riksdagens justitieombudsman

(14.3.2002/197)

1 KAP

Laglighetskontroll

1 §

Riksdagens justitieombudsmans övervakning

Med övervakade avses i denna lag i enlighet med 109 § 1 mom. grundlagen domstolar och andra myndigheter samt tjänstemän, offentligt anställda arbetstagare och andra som sköter offentliga uppdrag.

Justitieombudsmannen övervakar också lagligheten i fråga om beslut och åtgärder av statsrådet, medlemmarna av statsrådet och republikens president, enligt vad som bestäms i 112 och 113 § grundlagen. Vad som nedan föreskrivs om de övervakade gäller i tillämpliga delar också statsrådet, medlemmarna av statsrådet och republikens president.

2 §

Klagomål

Klagomål till justitieombudsmannen kan i ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll framställas av var och en som anser att någon övervakad i skötseln av sin uppgift har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet.

Klagomålet bör framställas skriftligen. Av klagoskriften skall framgå klagandens namn och kontaktinformation samt behövliga uppgifter om det ärende som klagomålet gäller.

3 §

Undersökning av klagomål

Justitieombudsmannen undersöker ett klagomål, om det ärende som klagomålet gäller omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll och det finns anledning att misstänka att den övervakade har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet. I ärendet inhämtas sådana utredningar som justitieombudsmannen anser behövliga.

Justitieombudsmannen undersöker inte ett klagomål som gäller ett ärende som är äldre än fem år, om det inte finns särskilda skäl att undersöka klagomålet.

4 §

Eget initiativ

Justitieombudsmannen kan också på eget initiativ besluta behandla ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll.

5 §

Inspektioner

Justitieombudsmannen inspekterar vid behov inrättningar och ämbetsverk för att göra sig förtrogen med angelägenheter som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll. Justitieombudsmannen skall i synnerhet inspektera fängelser och andra slutna inrättningar för att övervaka hur de intagna behandlas samt försvarsmaktens olika enheter och de finländska fredsbevarande styrkorna för att ge akt på hur beväringar och andra som fullgör militärtjänst samt den fredsbevarande personalen behandlas.

Vid en inspektion har justitieombudsmannen eller en representant för justitieombudsmannen rätt att göra sig förtrogen med alla ämbetsverkets eller inrättningens lokaler och datasystem samt att enskilt få samtala med ämbetsverkets eller inrättningens personal och de som tjänstgör eller är intagna där.

6 §

Handräckning

Justitieombudsmannen har rätt att av myndigheterna avgiftsfritt få den handräckning som han eller hon anser behövlig samt behövliga kopior eller utskrifter av handlingar och datafiler hos myndigheter och andra övervakade.

7 §

Justitieombudsmannens rätt att få upplysningar

Bestämmelser om justitieombudsmannens rätt att få de upplysningar som justitieombudsmannen behöver för sin laglighetskontroll finns i 111 § 1 mom. grundlagen.

8 §

Förordnande om polis- eller förundersökning

Justitieombudsmannen kan bestämma att polisundersökning enligt polislagen (493/1995) eller förundersökning enligt förundersökningslagen (449/1987) skall verkställas för utredning av ett ärende som justitieombudsmannen prövar.

9 §

Hörande av övervakade

Om det finns anledning att anta att ett ärende kan ge anledning till kritik mot den övervakades förfarande, skall justitieombudsmannen innan ärendet avgörs ge den övervakade tillfälle att bli hörd med anledning av ärendet.

10 §

Anmärkning och uppfattning

Om justitieombudsmannen i ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll anser att en övervakad har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet, men justitieombudsmannen anser att åtal dock inte behöver väckas eller disciplinärt förfarande inledas i ärendet, kan justitieombudsmannen ge den övervakade en anmärkning för framtiden.

Om det finns orsak, kan justitieombudsmannen delge en övervakad sin uppfattning om det förfarande som lagen kräver eller uppmärksamgöra den övervakade på de krav som god förvaltningssed ställer eller på synpunkter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna.

11 §

Framställning

I ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll kan justitieombudsmannen rikta en framställning till en behörig myndighet om att ett fel skall rättas eller ett missförhållande avhjälpas.

Justitieombudsmannen kan vid skötseln av sitt uppdrag göra statsrådet eller något annat organ som svarar för beredning av lagstiftning uppmärksam på brister som han eller hon observerat i bestämmelser eller föreskrifter samt göra framställningar om hur dessa skall utvecklas och bristerna avhjälpas.

2 KAP

Berättelse till riksdagen och redogörelse för bindningar

12 §

Berättelse

Justitieombudsmannen ger årligen till riksdagen en berättelse om sin verksamhet samt tillståndet inom rättskipningen, den offentliga förvaltningen och skötseln av offentliga uppdrag samt om de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat. Justitieombudsmannen skall härvid fästa särskild uppmärksamhet vid att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

I ett ärende som justitieombudsmannen anser vara viktigt kan han eller hon också ge en särskild berättelse till riksdagen.

I anslutning till sina berättelser kan justitieombudsmannen lägga fram förslag för riksdagen om avhjälpande av brister i lagstiftningen som han eller hon observerat. Om bristen har anknytning till ett ärende som behandlas av riksdagen, kan justitieombudsmannen också annars delge ifrågasvarande riksdagsorgan sina iakttagelser.

13 §

Bindningar

Den som valts till justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman skall utan dröjsmål ge en för riksdagen avsedd redogörelse för sådan näringsverksamhet och förmögenhet samt för sådana uppdrag och andra bindningar som kan ha betydelse vid bedömningen av hans eller hennes verksamhet som justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman.

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen skall under sin mandattid utan dröjsmål anmäla om ändringar i de uppgifter som avses i 1 mom.

3 KAP

Allmänna bestämmelser om justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen

14 §

Justitieombudsmannens och de biträdande justitieombudsmännens beslutanderätt

Justitieombudsmannen har ensam beslutanderätt i alla ärenden som enligt lag skall skötas av justitieombudsmannen. Justitieombudsmannen beslutar också, sedan han eller hon hört de biträdande justitieombudsmännen, om fördelningen av uppgifter mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen.

De biträdande justitieombudsmännen behandlar och avgör med samma befogenheter som justitieombudsmannen de laglighetskontrollärenden som justitieombudsmannen har bestämt att de skall avgöra eller som de på eget initiativ har beslutat undersöka.

Om en biträdande justitieombudsman anser att ett ärende som han eller hon behandlar ger anledning till anmärkning till följd av ett beslut eller en åtgärd av statsrådet, en medlem av statsrådet eller republikens president eller orsak att väcka åtal mot presidenten vid högsta domstolen eller vid högsta förvaltningsdomstolen eller en ledamot vid någon av dessa domstolar, skall den biträdande justitieombudsmannen överföra ärendet till att avgöras av justitieombudsmannen.

15 §

Justitieombudsmannens beslutsfattande

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen avgör ärendena på föredragning, om de inte i enskilda fall beslutar något annat.

16 §

Vikariat

Om justitieombudsmannen avlider eller avgår från sitt uppdrag under mandattiden och riksdagen inte har valt någon ny justitieombudsman, sköts justitieombudsmannens uppgifter av den biträdande justitieombudsman som är äldst i tjänsten.

Den biträdande justitieombudsman som är äldst i tjänsten sköter också justitieombudsmannens uppgifter när denne är jävig eller av någon annan orsak är förhindrad att sköta sitt uppdrag, enligt vad som närmare bestäms i arbetsordningen för riksdagens justitieombudsmans kansli.

När en biträdande justitieombudsman är jävig eller av någon annan orsak är förhindrad att sköta sitt uppdrag, sköts hans eller hennes uppgifter av justitieombudsmannen eller den andra biträdande justitieombudsmannen, enligt vad som närmare bestäms i arbetsordningen för kansliet.

17 §

Övriga uppgifter och tjänstledighet

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen får inte under sin mandattid sköta någon annan offentlig tjänst. De får inte heller ha något sådant offentligt eller privat uppdrag som kan äventyra förtroendet för att laglighetskontrollen utövas opartiskt eller annars försvåra skötseln av uppdraget som justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman.

Om den som väljs till justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman innehar en statlig tjänst, befrias han eller hon från sin skyldighet att sköta tjänsten under den tid uppdraget som justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman varar.

18 §

Arvoden

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen får arvode för sitt uppdrag. Justitieombudsmannens arvode bestäms enligt samma grunder som avlöningen för justitiekanslern i statsrådet och biträdande justitieombudsmännens arvode enligt samma grunder som biträdande justitiekanslerns avlöning.

Står den som valts till justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman i ett offentligt eller privat anställningsförhållande, skall han eller hon för sin mandattid avstå från de med detta anställningsförhållande förknippade löneförmånerna. Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen skall för sin mandattid också avstå från sådana andra med anställningsförhållanden eller förtroendeuppdrag förknippade förmåner som kan äventyra förtroendet för att laglighetskontrollen utövas opartiskt.

19 §

Semester

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen har var och en rätt till en och en halv månads semester.

4 KAP

Riksdagens justitieombudsmans kansli och närmare bestämmelser

20 §

Riksdagens justitieombudsmans kansli

För beredning av de ärenden som skall avgöras av justitieombudsmannen och för skötseln av övriga till justitieombudsmannen hörande uppgifter finns riksdagens justitieombudsmans kansli, som leds av justitieombudsmannen.

21 §

Instruktion för riksdagens justitieombudsman och arbetsordning för riksdagens justitieombudsmans kansli

Bestämmelser om tjänsterna vid riksdagens justitieombudsmans kansli och om de särskilda behörighetsvillkoren för tjänsterna finns i instruktionen för riksdagens justitieombudsman.

I arbetsordningen för riksdagens justitieombudsmans kansli meddelas närmare föreskrifter om fördelningen av uppgifter och om vikariearrangemangen mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen, om kanslipersonalens uppgifter samt om det samarbetsförfarande som skall iaktas vid kansliet.

Justitieombudsmannen fastställer arbetsordningen för kansliet efter att ha hört de biträdande justitieombudsmännen.

5 KAP

Ikraftträdelse- och övergångsbestämmelser

22 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 april 2002.

23 §

Övergångsbestämmelse

De som sköter uppdragen som justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän skall inom en månad från det att lagen har trätt i kraft ge en i 13 § avsedd redogörelse för sina bindningar.

Instruktion för riksdagens justitieombudsman

(5.3.2002/209)

Riksdagen har med stöd av 52 § 2 mom. grundlagen godkänt följande instruktion för riksdagens justitieombudsman:

1 §

Personalen vid riksdagens justitieombudsmans kansli

Vid riksdagens justitieombudsmans kansli kan finnas tjänster som kanslichef, referendarieråd, äldre justitieombudsmannasekreterare, justitieombudsmannasekreterare, rådgivande jurist, inspektör, informatör, notarie, avdelningssekreterare, registrator, arkivarie, biträdande registrator och byråsekreterare. Vid kansliet kan också utnämnas andra tjänstemän.

Vid kansliet kan inom ramen för budgeten anställas tjänstemän i tjänsteförhållanden för viss tid.

2 §

Behörighetsvillkor för personalen

Behörighetsvillkor är

1) för kanslichefen, referendarieråden, äldre justitieombudsmannasekreterarna och justitieombudsmannasekreterarna juris kandidatexamen eller annan för tjänsten lämplig högre högskoleexamen samt sådan erfarenhet av offentlig förvaltning eller domaruppgifter som uppdraget förutsätter, samt

2) för dem som sköter andra uppgifter för dessa lämplig högskoleexamen eller sådan annan utbildning och erfarenhet som uppgifterna förutsätter.

3 §

Utnämning av tjänstemännen

Justitieombudsmannen utnämner tjänstemännen vid sitt kansli.

4 §

Tjänstledighet

Tjänstledighet för tjänstemän vid justitieombudsmannens kansli beviljas av justitieombudsmannen.

5 §

Ikraftträdande

Denna instruktion träder i kraft den 1 april 2002.

Genom denna instruktion upphävs den instruktion för riksdagens justitieombudsman som godkändes den 22 februari 2000 (251/2000).

BILAGA 2

Arbetsfördelningen mellan riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän

Justitieombudsman

Riitta-Leena Paunio avgör ärenden, som gäller

- ärenden som avses i 14 § 3 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman
- de högsta statsorganen
- principiellt betydelsefulla frågor
- socialvården
- socialförsäkringen
- hälsovården och
- barnets rättigheter.

Biträdande justitieombudsman

Ilkka Rautio avgör ärenden, som gäller

- polisen
- åklagarväsendet
- utlämning av förbrytare
- fångvård och verkställighet av straff samt kriminalvård
- befolkningsskydd
- brand- och räddningsväsendet
- sameärenden

- utlänningsärenden
- arbetsförvaltningen
- utkomstskydd för arbetslösa
- den grundläggande utbildningen
- kyrkan
- valärenden
- språklagstiftningen samt
- Ålands självstyrelse.

Biträdanden justitieombudsman

Petri Jämskeläinen avgör ärenden, som gäller

- domstolarna
- utsökning, konkurs, skuldsanering
- rättshjälp
- rättsregister
- intressebevakning
- tull
- trafik och kommunikationer
- handel och industri
- dataskydd, dataförvaltning och datakommunikation
- vetenskap och kultur samt annan än grundläggande utbildning
- statistik
- folkbokföring
- region- och lokalförvaltning
- miljöförvaltningen
- jord- och skogsbruk
- beskattning
- försvarsväsendet och gränsbevakningsväsendet samt
- civiltjänst.

BILAGA 3

Utlåtanden och sakkunniguppdrag

UTLÅTANDEN

Till riksdagen

- om ett utkast till reglering av riksdagsanställdas arbetstid (3155/1/01)

Till justitieministeriet

- om kommissionens för ändringssökande delbetänkande om överklagande till hovrätten och behandlingen av ärenden där (2719/5/01)

- om ett betänkande av kommittén för ändringssökande i utkomstskyddsbeslut samt om ett förslag av arbetsgruppen för förnyande av försäkringsdomstolens organisation (3070/5/01)

- om samekommissionens betänkande som gäller reglering av rättigheterna till land, vatten och naturtillgångar samt traditionella naturnäringsgar inom samernas hembygdsområde (3078/5/01)

- om sametingets förslag till en ny samisk språklag (550/5/02)

- om betänkandet av kommissionen för offentlighet vid rättegång (438/5/02)

- om delbetänkandet av kommissionen för justering av straffprocessen samt om det i delbetänkandet ingående förslaget till ändring av rättegångsbalken (1326/5/02)

- om ett förslag till lagar om delegationen för ett naturvårdsområde inom samernas hembygdsområde samt om ändring av lagen om Forststyrelsen (1541/5/02)

- om ett betänkande som givits av arbetsgruppen om överförande till fängelse betänkande (1888/5/02)

Till utrikesministeriet

- om ett utkast till länderrapporten "European Commission against Racism and Intolerance" gällande Finland (96/5/02)

- om FN:s specialrapportörs begäran om material för en rapport om våld mot kvinnor (1070/5/02)

- om Människorättsskommissionens resolution 2002/38 "Tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning" (1804/5/02)

- till FN:s kommitté mot tortyr, för kommitténs fjärde periodiska rapport (1339/5/02)

- för den andra periodiska rapporten om tillämpning av den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritets- språk (1608/5/02)

Till inrikesministeriet

- om ett utkast till proposition med förslag till ändring av utlänningslagen (615/5/02)

- om ett utkast till proposition med förslag till ny medborgarskapslag (1261/5/02)

- om ett utkast till proposition med förslag till utlänningslag (2500/5/02)

Till social- och hälsovårdsministeriet

- om ordnande av diagnostisering och behandling av transsexuella personer samt om läkarutlåtanden för könsbyte (923/5/02)

- med anledning av en utredning om tvång inom social- och hälsovården (964/5/02)

- om en utredning som gäller styrning och övervakning av social- och hälsovårdstjänster (1939/5/02)

Till undervisningsministeriet

- om språkexamensarbetsgruppens promemoria om förnyande av språkexamenssystemet inom statsförvaltningen (1627/5/02)

Till finansministeriet

- med anledning av projektet Lyssna på medborgarna (1183/5/02)

Till arbetsministeriet

- om ett utkast till proposition med förslag till lag om tryggnad av etnisk jämlikhet samt med förslag till lag om ändring av lagen om minoritetsombudsmannen (2204/5/02)

**SAKKUNNIGUPPDRAG I
RIKSDAGENS UTSKOTT***I grundlagsutskottet*

- referendarierådet *Jorma Kuopus* 7.2.2002 om talman konferensens förslag till instruktion för riksdagens justitieombudsman
- JO *Paunio* 20.2.2002 med anledning av justitieombudsmannens berättelse för år 2000
- BJO *Rautio* 28.3.2002 om regeringens proposition med förslag till lag om revidering av bestämmelserna för främjande av säkerheten på allmänna platser
- BJO *Rautio* 16.5.2002 om regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av förundersökningslagen och tvångsmedelslagen samt vissa lagar i samband med dem
- JO *Paunio* 11.10.2002 om regeringens proposition med förslag till lag om användning av könsceller och embryon vid assisterad befruktning samt till lag om ändring av lagen om faderskap

I lagutskottet

- justitieombudsmannasekreterare *Kaija Tanttinen-Laakkonen* 13.2.2002 om regeringens proposition med förslag till lag om fastställande av könsstillhörighet i vissa fall och till lagar som har samband med den
 - JO *Paunio* 19.3.2002 om regeringens proposition om godkännande av vissa bestämmelser i Europarådets straffrättsliga konvention mot korruption och med förslag till ändring av vissa bestämmelser om tjänstebrott och brott som har samband med dem
 - BJO *Rautio* 11.6.2002 om regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av förundersökningslagen och tvångsmedelslagen samt av vissa lagar som har samband med dem
 - BJO *Jääskeläinen* 10.9.2002 om regeringens proposition med förslag till revidering av lagstiftningen om straffrättens allmänna läror
 - justitieombudsmannasekreterare *Kirsti Kurki-Suonio* 27.9.2002 om ett förslag till Europeiska unionens råds proposition (äktenskap och vårdnad om barn)
 - JO *Paunio* 5.11.2002 om regeringens proposition med förslag till lag om försäkringsdomstolen och lagstiftning i samband därmed
 - BJO *Rautio* 19.11.2002 om rättshjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater
- I förvaltningsutskottet*
- äldre justitieombudsmannasekreterare *Juha Haapamäki* 3.12.2002 om regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av förundersökningslagen och tvångsmedelslagen samt av lagar i samband med dem

BILAGA 4

Inspektioner

Domstolar

Tavastehus tingsrätt (teletvångsmedelsärenden)
Kajana tingsrätt (militära rättegångsärenden)
Rovaniemi tingsrätt (teletvångsmedelsärenden)
Nyslotts tingsrätt (teletvångsmedelsärenden)
Vanda tingsrätt (teletvångsmedelsärenden)
Varkaus tingsrätt (teletvångsmedelsärenden)

Fångvården

Iskola öppna fängelseavdelning
Kestilä öppna fängelseavdelning
Kervo fängelse
Kylmäkoski fängelse
Laukas fängelse
S:t Michels fängelse
Naarajärvi fängelse
Pelso fängelse
Brottspåföljdsverket
Sukeva fängelse
Åbo Fängelse
Fängsinnessjukhuset

Polisförvaltningen

Kittilä härads polisinrättning
Lapplands nödcentral
Orimattila härads polisinrättning
Riihimäki härads polisinrättning
Nyslotts härads polisinrättning
Inrikesministeriets polisavdelning
Sodankylä härads polisinrättning
Varkausregionens härads polisinrättning

Åklagarväsendet

Kajana häradsämbete, åklagaravdelningen
Kittilä härad, åklagaravdelningen
Orimattila härad, åklagaravdelningen
Riihimäki häradsämbete, åklagaravdelningen
Nyslotts härad, åklagaravdelningen
Varkausregionens härad, åklagaravdelningen

Utsökningsväsendet

Riihimäki häradsämbete, utsökningsavdelningen

Socialvården

Helsingfors stads socialverk (förlikning)
Stensviks familjegrupp

Socialförsäkringen

Olycksfallsnämnden
Prövningsnämnden
Arbetslöshetsnämnden

Psykiatriska sjukhus

Julkula sjukhus
Juurikkaniemi sjukhus
Kangasvuori sjukhus
Niuvanniemi sjukhus
Borgå sjukhus

Försvarsmakten

Helsingfors Luftvärnsregemente
Flygstaben
Flygvapnets Signalskola
Flygvapnets Signalteknikanstalt
Jägarbrigaden
Militärövningen Kaamos 2002 i Rovajärvi
Gardesjägarregementet
Kainuu Brigad
Kajanalands Gränsbevakningssektion
Lapplands Gränsbevakningssektion, Gränsjägarkompaniet
Staben för Västra Försvarsområdet
Pansarbrigaden
Huvudstaben
Satakunta Flygflottilj
Finska vikens Marinkommando samt Mäkiluoto och Mjölö fort
Flygstödsdivisionen
Signalprovanstalten
Signalregementet

Arbetskraften och utkomstskyddet för arbetslösa

Byggnadsbranschens arbetslöshetskassa
Socialarbetarnas arbetslöshetskassa
Privatbranschernas arbetslöshetskassa

Utrikesförvaltningen

Helsingfors förvarsenhet
Helsingfors mottagningscentral
Utlänningsverket

Övriga inspektionsobjekt

Finlands generalkonsulat i S:t Petersburg

BILAGA 5

Personalen vid riksdagens justitieombudsmans kansli år 2002

Kanslichef, tf

Mäkinen, Pirkko, VH (från 1.4)

Referendarieråd

Kuopus, Jorma, docent, JD, VH
(tf kanslichef 1.1 – 31.3)

Kallio, Eero, VH
Marttunen, Raino, VH
Haapkylä, Lea, VH

Äldre justitieombudsmannasekreterare

Åström, Henrik, VH
(deltidspension från 1.9)
Ojala, Harri, VH
Länsisyrjä, Riitta, VH
Hännikäinen, Erkki, JuK
Tamminen, Mirja, VH
Tanttinen-Laakkonen, Kaija, JuK
(JO-sekreterare till 31.8)
Haapamäki, Juha, VH
(JO-sekreterare till 31.8)

Justitieombudsmannasekreterare

Muukkonen, Kari, VH
Paavola, Maija-Leena, VH (tjänstledig)
Linnakangas, Aila, JuK, PK
Aantaa, Tuula, VH
Kurki-Suonio, Kirsti, JD *)
Stoor, Håkan, JL, VH *)
Lindström, Ulla-Maija, JuK *)
Verronen, Minna, VH *)
Toivola, Jouni, JuK *)
Pirjola, Jari, JL, FM *)
Rita, Anu, VH (från 1.9)
Niemelä, Juha, VH *)

Justitieombudsmannasekreterare, tf

Päivänsalo, Pekka, VH (1.1 – 31.5)
Sintonen, Harri, JuK

Föredragande, tf

Kajosmaa, Kimmo, JL, VH (1.1 – 31.8)
Mattila, Terhi, VH (från 1.3)
Arjola, Terhi, VH (från 1.9)
Groop-Bondestam, Janina, VH (från 1.10)

Rådgivande jurister

Wirta, Pia, JuK (tjänstledig från 1.8)
Rouhiainen, Petri, VH (från 22.7)

Rådgivande jurister, tf

Andersin, Leila, JuK (från 1.8)
Rautanen, Marja-Liisa, VH (1.1 – 30.6)

Informatör

Helkama, Ilta, FK (tjänstledig till 15.3)

Informatör, t.f.

Merisaari, Anne, jur. stud., ped. stud. (1.1 – 15.3)

Inspektörer

Huttunen, Kari
Holman, Kristian, AVM

Notarier

Kerrman, Raili, VN
Rahko, Helena, FN
Koskiniemi, Taru, FN
Tuominen, Eeva-Maria, VN *)
(tjänstledig 16.9 – 15.11)

*) en del av året visstidsanställd

Notarie, t.f.

Ekholm, Outi, PK (16.9 – 15.11)

Arkivarie

Pärssinen, Marja-Liisa, VN

Registrator

Keinänen, Liisa

Biträdande registrator

Kataja, Helena

Avdelningssekreterare

Ahola, Päivi
Karhu, Päivi

Byråsekreterare

Helin, Leena
Stern, Mervi
Raahenmaa, Arja
Salminen, Virpi *)

Byråsekreterare, t.f.

Hed, Niina (1 – 28.2)
Keinänen, Kristiina (från 18.3)

Juristföredragande i tidsbundna tjänsteförhållande i bisyssla har under verksamhetsåret under olika långa tidsperioder mot timersättning skött de uppgifter som tilldelats dem.

Sundberg, Tuija, jurist, JuK
Ulvinen, Jyrki, försäkringssekreterare, VH (1.1 – 30.4)

*) en del av året visstidsanställd

BILAGA 6

Statistiska uppgifter om justitieombudsmannens verksamhet

BEHANDLADE ÄRENDEN ÅR 2002

<i>Behandlade laglighetsövervakningsärenden</i>	<i>4 724</i>
Ärenden som anhängiggjorts år 2002	2 957
* Klagomål till justitieombudsmannen	2 543
* Ärenden som överförts från justitiekanslern	45
* Egna initiativ	35
* Begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag	43
* Övriga skrivelser	291
Ärenden som överförts från år 2001	1 177
Ärenden som överförts från år 2000	519
Ärenden som överförts från år 1999	69
Ärenden som överförts från år 1998	2
<i>Avgjorda ärenden</i>	<i>2 984</i>
Klagomål	2 610
Egna initiativ	35
Begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag	42
Övriga skrivelser	297
<i>Ärenden som överförts till följande år</i>	<i>1 740</i>
Från år 2002	1 226
Från år 2001	485
Från år 2000	29
<i>Övriga behandlade ärenden</i>	<i>182</i>
Inspektioner ¹	72
Kansliets förvaltningsärenden	110

¹ Inspektionsdagar 40

DE AVGJORDA ÄRENDENA MYNDIGHETSVIS ÅR 2002

Klagomål 2 610

* Socialmyndigheter	614
- socialvård	284
- socialförsäkring	330
* Polismyndigheter	427
* Domstolar	256
- allmänna domstolar	222
- specialdomstolar	4
- förvaltningsdomstolar	30
* Hälsovårdsmyndigheter	233
* Kommunala myndigheter	129
* Fångvårdsmyndigheter	114
* Skattemyndigheter	100
* Utsökningsmyndigheter	90
* Undervisningsmyndigheter	89
* Miljömyndigheter	85
* Jord- och skogsbruksmyndigheter	54
* Åklagasmyndigheter	46
* Militärmyndigheter	40
* Arbetskraftsmyndigheter	38
* Trafik- och kommunikationsmyndigheter	30
* Utlänningsmyndigheter	30
* Tullmyndigheter	20
* De högsta statsorganen	20
* Kyrkliga myndigheter	7
* Övriga övervakningsobjekt	188

Egna initiativ 35

* Socialmyndigheter	9
- socialvård	2
- socialförsäkring	7
* Domstolar	8
- yleiset tuomioistuimet	8
* Polismyndigheter	5
* Hälsovårdsmyndigheter	5
* Militärmyndigheter	4
* Kommunala myndigheter	1
* Övriga myndigheter	3

Avgjorda ärenden sammanlagt 2 645

ÅTGÄRDER FÖRANLEDDA AV AVGJORDA ÄRENDEN ÅR 2002

Klagomål

2 610

Avgöranden som föranlett åtgärder

* anmärkning	14
* meddelande	322
* rättelse under behandlingstiden	40

Ärender föranledde inte åtgärder, eftersom

* inget felaktigt förfarande konstaterades	350
* inga grunder att misstänka felaktigt förfarande	1 257

Klagomål prövades inte, eftersom

* det inte hörde till justitieombudsmannens behörighet	101
* det var anhängigt hos en behörig myndighet eller eftersom möjligheten att söka ändring inte hade utnyttjats	311
* det inte hade individualiserats	67
* det överfördes till justitiekanslern	16
* det överfördes till riksåklagaren	8
* det överfördes till någon annan myndighet	2
* över 5 år hade förflutit från händelsen	59
* det föreföll på någon annan grund	63

Egna initiativ

35

* framställning	2
* anmärkning	2
* meddelande	20
* rättelse under behandlingstiden	2
* inget lagstridigt eller felaktigt förfarande konstaterades	4
* inga grunder att misstänka felaktigt förfarande	4
* det överfördes till någon annan myndighet	1

SAKREGISTER

ADB

- en kommuns beslut om adb-anskaffningar

186

ANHÅLLANDE

- måltider för en anhållen person

98

ARBETSKRAFTSBYRÅ

- en arbetskraftsbyrås behörighet att ge arbetskraftspolitiskt utlåtande

190

ARBETARSKYDDSDISTRIKT

- åklagarens, polisens och arbetarskyddsdistriktets samarbete i ärenden som gäller arbetarskyddsbrott

115

AVFALLSAVGIFT

- bestämmande av eko-avgifter
- avfallsavgifter skall vara baserade på en taxa
- bestämmande av avfallsgift, när en avfallsinnehavare har ansökt om befrielse från organiserad avfallstransport

214

216

216

AVVISNING

- verkställighet av ett avvisningsbeslut

205

BANFÖRVALTNINGSCENTRALEN

- svenskspråkig information om banarbeten

236

BARN

- meddelande om att en minderårig person gripits som misstänkt för brott
- meddelande om orsaken till gripandet av en minderårig person
- barnskyddsanmälan
- utredning om vårdnad och umgängesrätt
- ett handikappat barns rätt till undervisning och rehabilitering
- vårdnadshavarens och en barnpatients rätt att få uppgifter om undersökningar
- begränsning av skolhemsbarns grundläggande fri- och rättigheter
- ansvaret för att ordna tandreglering för barn

107

107

143

145

146

147

148

155

- handikappade barns rätt till grundläggande utbildning

178

BARNSKYDD

- skolhemsbarns grundläggande fri- och rättigheter
- barnskyddsanmälan

148

143

BEHÖRIGHET

- en arbetskraftsbyrås behörighet att ge arbetskraftspolitiskt utlåtande

190

BESKATTNING

- anteckning om handläggare i tullens beskaffningsbeslut

199

BESVÄRSANVISNING

- besväransvisning saknades i ett beslut som gällde körförbud
- överklagbarheten av en utmätningmans beslut

104

121

BESVÄRSRÄTT

- redovisningens betydelse för besvärsrätten i ett utskökningsärende
- besvärsrätten då en tjänstetillsättning förfallit

118

238

BEVÄRINGSTJÄNST

- mögelproblem i kaserner
- en person som förlorat sitt finska medborgarskap inkallades i militärtjänst

174

206

BINDNINGAR, REDOGÖRELSE FÖR

- domares medlemskap i en frimurarorganisation och en redogörelse för bindningar

83

BITRÄDE

- en misstänkt vägrades samtala på tumanhand med sin advokat

101

BOT

- fastställande av dagsbotens belopp
- likvärdigt bemötande vid bestämmande av bötesstraff

104

114

BREVHEMLIGHET

- tryggande av brevhemligheten vid postutdelning 210

BROTTSANMÄLAN

- registrering av en brottsanmälan 105

BYGGNADS- OCH MILJÖNÄMND

- framläggande av ansökningshandlingar om miljöfyllstånd 223

BYGGNADSTILLSYN

- behandlingen av ett yrkande om en byggnadstillsynsätgård 219

CIVILTJÄNST

- en civiltjänstgörares rätt till fri inkvartering 191

DELGIVNING

- delgivning av ett beslut med anledning av ett klagomål 171

DISKRIMINERING

- tryggande av etnisk jämlikhet 237

DOMARE

se domstol

DOMSTOL

- en domstols motivering av ett sekretessbeslut 74
- hemlighållande av och beslut om rättegångsmaterial utan att höra parterna 77
- säkerheten och offentligheten i en rättegång som hålls under exceptionella sammanträdesförhållanden 78
- är utgången av en rättegång en offentlig uppgift? 80
- komplettering av besvär i en hovrätt 81
- förordnande av försvarare medan åtalsprövning pågår 81
- en domares uppträdande 82
- vad en dom skall innehålla och hur den skall motiveras 83
- domares medlemskap i en frimurarorganisation och en redogörelse för bindningar 83
- beaktande av rörelsehindrade vid en tingsrätt 86

DRÖJSMÅL

- ett ministeriums dröjsmål med att sända EU-handlingar till riksdagen 209
- en inlösningsförrättning 220
- behandling av ansökningar om lantbruksstöd vid en TE-central 228
- behandling av ett besvärssärende vid en TE-central 229

DYKFÖRBUD

- Åland landskapsstyrelses förfarande i ett ärende om dykförbud med stöd av lagen om fredning av skeppsvrak 225

EGENDOMSSKYDD

- omhändertagande av handlingar som tillhör utomstående vid utsökning 122

EKO-AVGIFTER

- bestämmande 214

ELEVVÅRD

- en trygg studiemiljö 177
- förebyggande av skolmobbing 177

EU-HANDLINGAR

- ett ministeriums dröjsmål med att sända EU-handlingar till riksdagen 209

EUROPEISKA DOMSTOLEN FÖR DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

- korrespondens mellan en fånge och ett människorättsorgan 92

EUROPEISK GEMENSKAPSRÄTT

- verkställande av direktiv 164

FOLKPENSIONSANSTALTEN

- Folkpensionsanstaltens förfarande vid pensionsjustering 137
- Folkpensionsanstaltens ansvar för sina egna fel 138

FRIMURERI

- domares medlemskap i en frimurarorganisation och en redogörelse för bindningar

83

FÅNGVÅRD

- betänkande av arbetsgruppen om överförande till fängelse betänkande
- en läkares anvisningar samt utredning till biträdande justitieombudsmannen
- korrespondens mellan en fånge och ett människorättsorgan
- förbud att vistas på fängelseområde
- motivering av ett permissionsbeslut
- en övervakts uppträdande
- användning av namnskyllt på tjänstedräkt
- en rannsakningsfånges rätt till utomhusvistelse samt officiella bestämmelser

91

92

92

93

94

94

94

FÄRDTJÄNST

- färdtjänst enligt handikappservicelagen

130

FÖRHANDSOMRÖSTNING

- ett valbiträdes förfarande vid en förhandsomröstning

86

FÖRHÖR

- protokollsanteckningar

98

FÖRMYNDARVERKSAMHET

- familjelivet skall respekteras när en intressebevakare förordnas

238

FÖRSVARARE

- förordnande av försvarare medan åtalsprövning pågår

81

FÖRSVARSMAKTEN

- tidningsintervju med en militärjurist
- tillämpning av militära disciplinförordningen vid behandlingen av ett klagomål till en förman
- upplösning av en byråsekreterares anställningsförhållande
- beredningen av ett förflyttningsbeslut stred mot god förvaltning
- mögelproblem i kaserner

170

171

172

172

174

FÖRUNDERÖKNING

- förundersökningen av ett fall med uppgjorda bobollsmatcher
- information om pågående förundersökning
- rådgivningsskyldighet om åtalsrättens preskription
- långa förundersökningstider
- motivering av beslut att inte göra förundersökning
- motivering av beslut om avslutande av förundersökning
- information om beslut att avsluta eller avbryta förundersökning
- information om förundersökning

98

102

105

107

109

109

109

109

FÖRVALTNINGSFÖRFARANDE

- beviljande av handikappservice i ett ärende där besvärstillstånd söks
- behandling av och beslut i trafikskadeärenden
- en part skall höras innan han eller hon förlorar sitt medborgarskap

133

140

206

GRIPANDE

- underrättelse om frihetsberövande

98

GRUNDLÄGGANDE UTBILDNING

- handikappade barns rätt till grundläggande utbildning

178

HANDIKAPP

- färdtjänst enligt handikappservicelagen
- beviljande av handikappservice i ett ärende där besvärstillstånd söks
- fråga om en handikappad förtröendevald var jävig att delta i ett principbeslut enligt handikappservicelagen
- ett handikappat barns rätt till undervisning och rehabilitering
- handikappade barns rätt till grundläggande utbildning
- beaktandet av rörelsehindrade personer och den svenskspråkiga befolkningen i samband med byggandet av stadsbanan

130

133

134

146

178

211

HANDLINGAR

- handlingarnas offentlighet vid Rättsskyddscentralen för hälsovården
- en fullmäktigeledamots rätt till information
- en kommuns kopieringsavgifter
- framläggande av ansökningshandlingar om miljöfyllstånd

159

185

186

223

HANDRÄCKNING

- handräckning enligt mentalvårdslagen 158

HOVRÄTT

se domstol

HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

- vårdnadshavarens och en barnpatients rätt att få uppgifter om undersökningar 147
- ansvaret för att ordna tandreglering för barn 155
- hemlighållande av patienters journaler 158
- skyldighet att ordna specialiserad sjukvård i Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt 160

HÖRANDE

- hörande av parterna när en domstol beslutar om offentligheten vid rättegång 77
- hörande vid beredningen av ett förflyttningsbeslut 172
- hörande av en studerande i samband med arbetskraftspolitisk vuxenutbildning 190
- en part skall höras innan han eller hon förlorar sitt medborgarskap 206

INFORMATION

- upplösning av en byråsekreterares anställningsförhållande 172
- information om en kommunstyrelsens beslut 183
- information om ett anonymt brev som bifogats kommunstyrelsens protokoll 185

INLÖSNINGSFÖRRÄTTNING

- dröjsmål med en inlösningsförrättning 220

INRIKESMINISTERIET

- BJO Rautios utlåtande om revidering av utlänningslagen 202
- BJO Rautios utlåtande om revidering av medborgarskapslagen 203

INTRESSEBEVAKARE

- familjelivet skall respekteras när en intressebevakare förordnas 238

ISOLERING

- begränsning av skolhemsbarns grundläggande fri- och rättigheter 148

JORDBRUKSSTÖD

- dröjsmål med behandlingen av ansökningar om lantbruksstöd vid en TE-central 228
- mottagning av stödansökningar och överföring till en behörig myndighet 229

JUSTITIEMINISTERIET

- BJO Rautios utlåtande om ett betänkande av arbetsgruppen om överförande till fängelse betänkande 91
- BJO Rautios utlåtande om sametingets förslag till ny samisk språklag 234

JÄMLIKHET

- beaktande av rörelsehindrade vid en tingsrätt 86
- bestämmande av bötesstraff 114
- en civiltjänstgörares rätt till fri inkvartering 191
- vid utredning av skattskyldiga 198
- bestämmande av eko-avgifter 214
- tryggande av etnisk jämlikhet 237

JÄV

- fråga om en handikappad förtroendevald var jävig att delta i ett principbeslut enligt handikappservicelagen 134
- jäv för en tjänsteman vid en arbetskraftsbyrå att avfatta ett arbetskraftspolitiskt utlåtande 190

KOMMUN

- skyldighet att ordna specialiserad sjukvård i Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt 160
- information om en kommunstyrelsens beslut samt utredning till justitieombudsmannen 183
- information om ett anonymt brev som bifogats kommunstyrelsens protokoll 185
- innehållet i en kommunstyrelsens protokoll 185
- en fullmäktigeledamots rätt till information 185
- en kommuns beslut om adb-anskaffningar 186
- en kommuns kopieringsavgifter 186
- en skriftlig anmaning i ett parkeringsbotsärendet 187
- bestämmande av eko-avgifter 214
- avfallsavgifter skall vara baserade på en taxa 216
- bestämmande av avfallsgift, när en avfallsinnehavare har ansökt om befrielse från organiserad avfallstransport 216
- dröjsmål vid besvarandet av initiativ till planändring 217
- kommunens skyldighet att ändra en strandplan 218

- behandlingen av ett yrkande om en byggnadstillsynsätgärd
- framläggande av ansökningshandlingar om miljöfyllstånd

219

MILITÄR DISCIPLIN

223

- tillämpning av militära disciplinförordningen vid behandlingen av ett klagomål till en förman

171

KOMMUNALVAL

- ett valbiträdes förfarande vid en förhandsomröstning

86

MILJÖCENTRAL

- felaktigt förfarande i ett ärende som gällde undantagslov

219

KYRKOHERDEVAL

- besvärsrätten då en tjänstetillsättning förfallit

238

MILJÖNÄMND

- behandling av ett miljötillståndsärende
- övervakning av en potatisförädlingsfabriks verksamhet

224

224

KÖRFÖRBUD

- utfärdande av körförbud
- besvärсанvisning saknades i ett beslut som gällde körförbud

104

104

MILJÖ- OCH RÄDDNINGSNÄMND

- behandlingen av ett yrkande om en byggnadstillsynsätgärd

219

LANDSKAPSSTYRELSE

- Åland landskapsstyrelses förfarande i ett ärende om dykförbud med stöd av lagen om fredning av skeppsvrak

225

MILJÖTILLSTÅND

- framläggande av ansökningshandlingar
- behandling av ett miljötillståndsärende

223

224

LANTMÄTERIBYRÅ

- dröjsmål med en inlösningsförrättning

220

MINDERÅRIG

- meddelande om att en minderårig person gripits som misstänkt för brott
- meddelande om orsaken till gripandet av en minderårig person

107

107

LÄKEMEDEL, MARKNADSFÖRING AV

- övervakning av marknadsföringen av läkemedel

164

MOTIVERING

- en domstols motivering av ett sekretessbeslut
- motivering av en dom
- motivering av ett permissionsbeslut
- motivering av beslut att inte göra förundersökning
- motivering av beslut om avslutande av förundersökning
- sökandens rätt att få ett motiverat beslut av prövningsnämnden
- behandling av och beslut i trafikskadeärenden

74

83

94

109

109

139

140

LÄNSSTYRELSE

- en polismans bisysslotillstånd för bedrivande av anmälningspliktig näring

108

LÄRDOMSPROV

- patentering av en uppfinning i samband med ett lärdomsprov samt offentlighetsfrågan

178

MAKTMEDEL

- polisens maktmedel

109

NARKOTIKATEST

- begränsning av skolhemsbarns grundläggande fri- och rättigheter

148

MEDBORGARSKAP

- revidering av medborgarskapslagen
- en part skall höras innan han eller hon förlorar sitt medborgarskap
- en person som förlorat sitt finska medborgarskap inkallades i militärtjänst

203

206

206

OFFENTLIGHET

- begränsning av en rättegångs offentlighet
- rättegångsmaterialets offentlighet

74

77

- offentligheten i en rättegång som hålls under exceptionella sammanträdesförhållanden	78	PERMISSION	
- är utgången av en rättegång en offentlig uppgift?	80	- motivering av ett permissionsbeslut	94
- information om pågående förundersökning	102	PERSONLIG FRIHET	
- en skriftligt varnings offentlighet	129	- kvarhållande av en person	121
- pensionstagarens rätt att få veta namnet på pensionsanstaltens sakkunnigläkare	139	PLANLÄGGNING	
- en parts rätt att ta del av oregistrerade uppgifter	145	- dröjsmål vid besvarandet av initiativ till planändring	217
- handlingarnas offentlighet vid Rättsskyddscentralen för hälsovården	159	- kommunens skyldighet att ändra en strandplan	218
- patentering av en uppfinning i samband med ett lärdomsprov samt offentlighetsfrågan	178		
OMRÖSTNING		POLISEN	
- ett valbiträdes förfarande vid en förhandsomröstning	86	- förundersökningen av ett fall med uppgjorda bobollsmatcher	98
OMSORGSFULLHET		- måltider för en anhållen person	98
- behandling av och beslut i trafikskadeärenden	140	- utnämning av en avsatt polisman	99
- mottagande av ansökningar om lantbruksstöd	228	- försummelse vid handläggning av ansökan om uppehållstillstånd och att besvara justitieombudsmannens brev med begäran om utredning	100
OPARTISKHET		- en misstänkt vägrades samtala på tumhand med sin advokat	101
- tidningsintervju med en militärjurist se även jäv	170	- information om pågående förundersökning	102
PARKERINGSÖVERVAKNING		- utfärdande av körförbud	104
- en skriftlig anmaning i ett parkeringsbotsärende	187	- besväransvisning saknades i ett beslut som gällde körförbud	104
PART		- utredning av bötfällningsgrunderna vid fastställande av dagsbotens belopp	104
- hörande av parterna när den domstol beslutar om offentligheten vid rättegång	77	- åtgärder för att skydda egendom	105
- utredning av syftet med en undersökningsbegäran	105	- rådgivningsskyldighet om åtalsrättens preskription	105
- en parts rätt att ta del av oregistrerade uppgifter	145	- undersökning av ett påstående om polisbrott	105
PATIENTOMBUDSMAN		- utredning av syftet med en undersökningsbegäran	105
- en patientombudsmans kundbetjäning på svenska	235	- förutsättningar för tagande i förvar	106
PENSION		- meddelande om tagande i förvar	106
- Folkpensionsanstaltens förfarande vid pensionsjustering	137	- tiden för tagande i förvar	106
- Folkpensionsanstaltens ansvar för sina egna fel	138	- meddelande om att en minderårig person gripits som misstänkt för brott	107
- pensionstagarens rätt att få veta namnet på pensionsanstaltens sakkunnigläkare	139	- meddelande om orsaken till gripandet av en minderårig person	107
		- långa förundersökningstider	107
		- polismäns uppträdande och språkbruk	108
		- en polismans uppträdande i det privata	108
		- en polismans bisysslotillstånd för bedrivande av anmälningsskyldig näring	108
		- motivering av beslut att inte göra förundersökning	109
		- motivering av beslut om avslutande av förundersökning	109
		- informera om beslut att avsluta eller avbryta förundersökning	109
		- information om förundersökning	109

- polisens maktmedel 109
- åklagarens, polisens och arbetarskyddsdistriktets samarbete i ärenden som gäller arbetarskyddsbrott 115
- verkställighet av ett avvisningsbeslut 205
- en polisinskrivnings telefonservice på svenska 235

POSTUTDELNING

- trygghet av brevhemligheten vid postutdelning 210

PRESKRIPTIONSTID

- felaktig indrivning av underhållsbidrag 119

PRIVATLIV, SKYDD FÖR

- omhändertagande av handlingar som tillhör utomstående vid utskick 122
- en skriftligt varnings offentlighet 129
- kontroll av uppgifter i en ansökan om utkomststöd 132
- överlämnande av uppgifter om hälsotillstånd 143
- hemlighållande av patienters journaler 158

PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

- utmätning av en bandspelare 120
- kontroll av uppgifter i en ansökan om utkomststöd 132

PRÖVNINGSNÄMND

- sökandens rätt att få ett motiverat beslut av prövningsnämnden 139

PSYKIATRISK SJUKVÅRD

- vårdnadshavarens och en barnpatients rätt att få uppgifter om undersökningar 147

RANNSAKNINGSFÄNGELSE

- en rannsakningsfängelses rätt till utomhusvistelse samt officiella bestämmelser 94

REHABILITERING

- ett handikappat barns rätt till rehabilitering 146

RESPEKT FÖR FAMILJELIVET

- familjelivet skall respekteras när en intressebevakare förordnas 238

RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

- en utredning till biträdande justitieombudsmannen 92
- underlåtenhet att besvara justitieombudsmannens brev med begäran om utredning 100
- en utredning till justitieombudsmannen 183

RÅDGIVNING

- vikten av tillräcklig och korrekt rådgivning 199

RÅDGIVNINGSSKYLDIGHET

- polisens rådgivningsskyldighet om åtalrättens preskription 105
- beviljande av handikappservice 133

RÄTTEGÅNG

- begränsning av en rättegångs offentlighet 74
- hemlighållande av och beslut om rättegångsmaterial utan att höra parterna 77
- säkerheten och offentligheten i en rättegång som hålls under exceptionella sammanträdesförhållanden 78
- är utgången av en rättegång en offentlig uppgift? 80

RÄTTSSKYDDSCENTRALEN FÖR HÄLSOVÅRDEN

- handlingarnas offentlighet 159

RÖRELSEFRIHET

- förbud att vistas på fängelseområde 93

SAMISKA SPRÅK

- sametingets förslag till ny samisk språklag 234

SERVICEPRINCIPEN

- utredning av bötfällningsgrunderna vid fastställande av dagsbotens belopp 104
- åtgärder för att skydda egendom 105
- pensionstagarens rätt att få veta namnet på pensionsanstaltens sakkunnigläkare 139
- tullkontroll under drägliga förhållanden 196
- en patientombudsmans kundbetjäning på svenska 235
- en polisinskrivnings telefonservice på svenska 235

SKOLHEM

- skolhemsbarns grundläggande fri- och rättigheter 148

SKOLMOBBNING

- förebyggande av skolmobbing 177

SNÖSKOTER

- anläggande av snökoterrutter 230

SOCIALVÅRD

- utfästelser till ett privat vårdhem 129
- färdtjänst enligt handikappservicelagen 130
- skyldigheten att uppvisa kontoutdrag samt fråga om en utlänning som saknar uppehållstillstånd har rätt till utkomststöd 131
- kontroll av uppgifter i en ansökan om utkomststöd 132
- beviljande av handikappservice i ett ärende där besvärstillstånd söks 133
- fråga om en handikappad förtroendevald var jävig att delta i ett principbeslut enligt handikappservicelagen 134
- utredning om vårdnad och umgängesrätt 145

SPRÅK

- svenskspråkig information om banarbeten 236
- den andra periodiska rapporten om verkställigheten av den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk 232
- språkexaminationsarbetsgruppens promemoria 233
- sametingets förslag till ny samisk språklag 234
- en patientombudsmans kundbetjäning på svenska 235
- en polisinrättnings telefonservice på svenska 235

STUDERANDE

- patentering av en uppfinning i samband med ett lärdomsprov samt offentlighetsfrågan 178
- hörande av en studerande i samband med arbetskraftspolitisk vuxenutbildning 190

TAGANDE I FÖRVAR

- förutsättningar för tagande i förvar 106
- meddelande om tagande i förvar 106
- tiden för tagande i förvar 106
- meddelande om att en minderårig person gripits som misstänkt för brott 107
- meddelande om orsaken till gripandet av en minderårig person 107

TANDVÅRD

- ansvaret för att ordna tandreglering för barn 155

TE-CENTRAL

- dröjsmål med behandlingen av ansökningar om lantbruksstöd 228
- dröjsmål med behandlingen av ett besvärssärende 229

TEKNISKA HÖGSKOLAN

- patentering av en uppfinning i samband med ett lärdomsprov samt offentlighetsfrågan 178

TINGSRÄTT

- se domstol

TJÄNSTEMAN

- en övervakts uppträdande 94
- rådgivning till en klagandes motpart 143
- barnskyddsanmälan 143
- tidningsintervju med en militärjurist 170
- upplösning av en byråsekreterares anställningsförhållande 172

TJÄNSTEUTNÄMNING

- utnämning av en avsatt polisman 99
- upprättande av en utmätningsspromemoria i samband med tillsättningen av tjänst som biträdande utmättningsman 123
- besvärshörsningen då en tjänstetillsättning förfallit 238

TRAFIKFÖRSÄKRINGSCENTRALEN

- behandling av och beslut i trafikskadeärenden 140

TRAFIK OCH TRANSPORT

- beaktandet av rörelsehindrade personer och den svenskspråkiga befolkningen i samband med byggandet av stadsbanan 211

TULLEN

- tullkontroll under drägliga förhållanden 196
- tullens omhändertagande av en bil 197
- utredning av skattskyldiga 198
- anteckning om handläggare i tullens beskattningsbeslut 199
- vikten av tillräcklig och korrekt rådgivning 199

TVÅNG, ANVÄNDNING AV

- begränsning av skolhemsbarns grundläggande fri- och rättigheter

TVÅNGSMEDEL

- utmätning av en bandspelare och kvarhållande av en person

UNDANTAGSLOV

- felaktigt förfarande i ett ärende som gällde undantagslov

UNDERHÅLLSBIDRAG

- felaktig indrivning av underhållsbidrag

UNDERVISNINGSMINISTERIET

- BJO Rautios utlåtande om språkexaminationsarbetsgruppens promemoria

UNDERVISNINGSVÄSENDET

- ett handikappat barns rätt till undervisning
- en trygg studiemiljö och förebyggande av skolmobbing
- handikappade barns rätt till grundläggande utbildning

- hörande av en studerande i samband med arbetskraftspolitisk vuxenutbildning

UPPEHÅLLSTILLSTÅND

- försummelse vid handläggning av ansökan om uppehållstillstånd
- dröjsmål vid behandlingen av en ansökan om uppehållstillstånd

UPPTRÄDANDE

- en domares uppträdande
- en övervakts uppträdande
- polismäns uppträdande och språkbruk
- en polismäns uppträdande i det privata

UTFÄSTELSE

- utfästelser till ett privat vårdhem

UTKOMSTSTÖD

148 - skyldigheten att uppvisa kontoutdrag samt fråga om en utlänning som saknar uppehållstillstånd har rätt till utkomststöd 131
- kontroll av uppgifter i en ansökan om utkomststöd 132

UTLÄNNING

120 - fråga om en utlänning som saknar uppehållstillstånd har rätt till utkomststöd 131
- revidering av utlänningslagen 202
219 - dröjsmål vid behandlingen av en ansökan om uppehållstillstånd 204
- verkställighet av ett avvisningsbeslut 205

UTLÄNNINGSVERKET

119 - dröjsmål vid behandlingen av en ansökan om uppehållstillstånd 204

UTRIKESMINISTERIET

233 - dröjsmål vid behandlingen av en ansökan om uppehållstillstånd 204
146 - BJO Rautios utlåtande om den andra periodiska rapporten om verkställigheten av den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk 232
177

UTSÖKNING

178 - redovisningens betydelse för besvärsrätten i ett utsökningsärende 118
190 - felaktig indrivning av underhållsbidrag 119
- utmätning av en bandspelare och kvarhållande av en person 120
- överklagbarheten av en utmätningensmans beslut 121
100 - utredning om utmätningensmans egendom 122
204 - upprättande av en utmätningenspromemoria i samband med tillsättningen av tjänst som biträdande utmätningensman 123

VAL

82 se förhandsomröstning, kommunalval, omröstning
94

VERKSTÄLLIGHET

108 - verkställighet av ett avvisningsbeslut 205
108

VISTELSEFÖRBUD

129 - förbud att vistas på fängelseområde 93

VÅRDNAD OCH UMGÅNGESRÄTT, UTREDNING OM

- innehåll 145

VÄGNÄMND

- behandling av ett yrkande som gällde en vägnämnds beslut 230

YRKESUTBILDAD PERSONAL INOM HÄLSO- OCH SJUKVÅRDEN

- övervakning 164

YTTRANDEFRIHET

- tidningsintervju med en militärjurist 170

ÅKLAGARE

- överföring av misshandelsbrott till strafforderförfarande 112
- likvärdigt mötande vid bestämmande av bötesstraff 114
- åklagarens, polisens och arbetarskyddsdistriktets samarbete i ärenden som gäller arbetarskyddsbrott 115
- tidningsintervju med en militärjurist 170

ÅLAND

- Åland landskapsstyrelses förfarande i ett ärende om dykförbud med stöd av lagen om fredning av skeppsvrak 225

ÅTALSPRÖVNING

- förordnande av försvarare medan åtalsprövning pågår 81

ÄNDRINGSSÖKANDE

- dröjsmål med behandlingen av ett besvärssärende vid en TE-central 229

ÖVERVAKNING

- övervakning av marknadsföringen av läkemedel samt av den yrkesutbildade personalen inom hälso- och sjukvården 164

ISSN 0356-3006

Tryckeri: Edita Prima Oy, Helsingfors 2003

Layout: Matti Sipiläinen / Meizo



RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

00102 Riksdagen

telefon (09) * 4321

telefax (09) 432 2268

e-post: eo-kirjaamo@eduskunta.fi

webbplats: <http://www.ombudsman.fi/>